

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-074/12

Bijlage(n)
Fichedocument

Datum 20 januari 2012
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Geachte Voorzitter,

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 14 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: Mededeling en verordening Erasmus voor Iedereen
- Fiche 2: Inzake verordeningen European Venture Capital Funds en Social Entrepreneurship Funds
- Fiche 3: Mededeling Oplossing van grensoverschrijdende successiebelastingproblemen in de EU
- Fiche 4: Mededeling Actie Plan financiering MKB
- Fiche 5: Verordening inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE)
- Fiche 6: Richtlijn consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland
- Fiche 7: Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie, mededeling Open gegevens en het besluit over hergebruik van documenten van de Commissie
- Fiche 8: Verordening tot vaststelling van het programma "Europe for Citizens" 2014- 2020
- Fiche 9: Mededeling over mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU
- Fiche 10: Verordening maatregelen niet-duurzame visserij
- Fiche 11: Verordening EU-ambtenarenstatuut
- Fiche 12: Mededeling Eco-innovatie Actie Plan
- Fiche 13: Richtlijn betreffende de gunning van concessieopdrachten
- Fiche 14: Richtlijnen betreffende het gunnen van overheidsopdrachten

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

Ben Knapen

Fiche 1: Mededeling en verordening Erasmus voor Iedereen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Erasmus voor Iedereen – Het EU-programma voor Onderwijs, Opleiding, Jeugd en Sport

Datum Commissiedocument

23 november 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 787 – Mededeling

COM (2011) 788 - Verordening

Prelex

Mededeling: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201094

Verordening: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201095

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC (2011) 1402

SEC (2011) 1403

Behandelingstraject Raad

Via de OJCS-Raad. Gestreefd wordt naar een akkoord eind 2012/begin 2013.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

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

a) Rechtsbasis

VWEU artikel 165(4) en 166(4)

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone besluitvormingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Artikelen 27 en 28 van de verordening bepalen dat uitvoeringshandelingen op grond van artikel 290 VWEU gedelegeerd worden aan de Commissie.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Met één gezamenlijk EU-programma voor onderwijs, jeugd en sport voor de periode 2014-2020, wordt gestreefd naar het ontwikkelen van vaardigheden door middel van leermobiliteit, het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, het stimuleren van jeugdparticipatie en goed bestuur in de sport. De Commissie stelt voor dit programma een budget van in totaal € 19 mld voor, waarvan het grootste deel is bedoeld voor leermobiliteit.

Bevoegdheidsvaststelling

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Bij de verdere uitwerking van het programma zal Nederland het subsidiariteitsbeginsel nauwlettend in gaten houden. De proportionaliteit wordt eveneens als positief beoordeeld. Nederland zal bij de Commissie aandringen op een evenredige balans tussen strikt noodzakelijke centrale uitvoering door de Commissie en decentrale uitvoering door de lidstaten.

Nederlandse positie

Het nieuwe gezamenlijke EU-programma wordt door het kabinet positief ontvangen. Voor een aantal punten zal Nederland aandacht vragen. Dit betreft onder meer flexibiliteit bij de uitvoering van het programma; het laag houden van de administratieve lasten en goede en gebruiksvriendelijke toegang tot het programma voor alle relevante sectoren.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

De Europese Commissie presenteert voor het eerst één gezamenlijk EU-programma voor Onderwijs en Opleiding, Jeugd en Sport voor de periode 2014- 2020. Dit programma, met een totaalbudget van € 19 mld, is de opvolger van het huidige Leven Lang Leren Programma¹, de programma's voor internationale samenwerking in hoger onderwijs (zoals Erasmus Mundus en Tempus) en het programma Jeugd in Actie. Het programma moet een bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie voor groei en banen en relevante specifieke EU-beleidskaders.² De belangrijkste doelstellingen van het programma zijn het ontwikkelen van vaardigheden door middel van leermobiliteit, het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en het stimuleren van jeugdparticipatie in de samenleving.

Met drie actielijnen van het *Erasmus voor Iedereen*-programma wil de Commissie meer eenvoud en structuur aanbrengen, en de samenhang benadrukken tussen de (in totaal 75) acties die momenteel nog ressorteren onder het Leven Lang Leren Programma en Jeugd in Actie. De drie actielijnen van het nieuwe programma zijn:

¹ Het Leven Lang Leren-programma omvat de subprogramma's 'Comenius' voor schoolonderwijs, 'Leonardo' voor beroepsonderwijs, 'Erasmus' voor hoger onderwijs en 'Grundtvig' voor volwasseneneducatie.

² Te weten: het strategisch raamwerk voor Onderwijs en Opleiding 2020, het raamwerk voor Europese Samenwerking voor Jeugd (2010-2018) en het ontwikkelen van de Europese dimensie ten aanzien van Sport

1. Leermobiliteit voor individuen.

De Commissie geeft aan dat mobiliteit de kern is van het programma. 63% van het totale budget wordt hiervoor ingezet. Het gaat daarbij om mobiliteit van lerenden op alle onderwijsniveaus (incl. stages), van leraren en staf. Daarnaast richt deze actielijn zich op jongeren en jongerenwerkers buiten het formele onderwijs. Naast een stijging van mobiliteitscijfers, streeft de Commissie ook een verbetering van de kwaliteit van de mobiliteit na. Voor studenten die hun master in een andere lidstaat willen volgen komt er een garantieregeling voor studieleningen, de zgn. 'Erasmus Master'.

2. Samenwerking ten behoeve van innovatie en goede praktijken

Voor het ontwikkelen van transnationale samenwerkingsverbanden tussen onderwijsinstellingen onderling en tussen onderwijsinstellingen en bedrijven, en voorzieningen op het terrein van jeugd- en jongerenwerk en niet-formeel leren wordt 25% van het totale budget beschikbaar gesteld. Om de link tussen onderwijs en innovatie te versterken worden 'Kenniss Allianties' ingesteld, om de aansluiting van (beroeps)onderwijs op de arbeidsmarkt te versterken worden sectorspecifieke 'Skills Allianties' ingesteld. Onder deze actielijn vallen voorts activiteiten op het terrein van ict ('virtuele mobiliteit') en samenwerking met derde landen.

3. Ondersteuning van beleidshervormingen

Het programma maakt ook het ondersteunen van activiteiten die gerelateerd zijn aan het proces van de Open Methode van Coördinatie mogelijk. Daarnaast wordt ingezet op een verdere implementatie van instrumenten die bovenstaande actielijnen faciliteren, zoals het Europees Kwalificatie Raamwerk (EQF) en het Bolognaproces. Hier is 4% van het budget voor beschikbaar. Binnen elk van de acties zullen de mogelijkheden voor samenwerking met derde landen worden versterkt, in lijn met het externe beleid van de EU.

Naast deze actielijnen, worden met *Erasmus voor Iedereen* acties ondersteund in het kader van het Jean Monnet-initiatief, om onderwijs en onderzoek op het gebied van de integratie van de EU te stimuleren.

Daarnaast maakt een apart sportprogramma onderdeel uit van *Erasmus voor Iedereen*. Het sportprogramma legt een focus op het tegengaan van bedreigingen in de sport, het stimuleren van goed bestuur in de sport en het stimuleren van duale carrières en het benutten van sport voor sociale inclusie en gezondheid.

Bij de verdeling van de middelen wordt aan vijf sectoren een minimumtoewijzing toegekend, om te garanderen dat alle potentiële belanghebbenden kunnen profiteren van het programma en de continuïteit te kunnen borgen. Deze verdeling van deze minimumtoewijzing is als volgt: 25% voor het hoger onderwijs, 17% voor beroepsonderwijs (waarvan 2% voor volwasseneneducatie), 7% voor scholen en 7% voor jongeren buiten het formele onderwijs.

De uitvoering van het programma is –conform de uitvoering van de huidige programma's- deels belegd op centraal niveau bij de Europese Commissie en deels op decentraal niveau bij de lidstaten. Met een vereenvoudigde en gestroomlijnde structuur van het programma kan efficiëntiewinst geboekt worden. Efficiëntiewinst kan volgens de Commissie ook worden

gerealiseerd door de uitvoering van het programma bij één coördinerend Nationaal Agentschap te beleggen.

Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in drie afzonderlijke impact assessments voor onderwijs, jeugd en sport verschillende beleidsopties in overweging genomen. De keuze voor één gezamenlijk programma voor onderwijs, jeugd en sport is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- Maximale effectiviteit ten aanzien van het behalen van de doelstellingen (die ressorteren onder de EU2020-strategie, ET2020 en Jeugd in Actie).
- Maximale efficiëntie ten aanzien van de uitvoering van de doelstellingen.
- Reductie van de administratieve lasten.
- Coherentie: creëren van meerwaarde door verschillende doelstellingen aan elkaar te verbinden.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De bevoegdheid van de EU is op het terrein van onderwijs, jeugd en sport aanvullend t.o.v. de nationale bevoegdheden van de lidstaten (art. 6 VWEU). In art. 165 en 166 is expliciet bepaald dat de Unie bevoegd is om stimuleringsmaatregelen te nemen. Nederland acht het onderhavige voorstel voor een EU-programma dan ook een geëigend middel dat binnen de kaders blijft van de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en lidstaten.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. De doelstellingen van het programma – zoals het bevorderen van leermobiliteit en het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking tussen onderwijsinstellingen – lenen zich door hun aard beter voor een aanpak op EU-niveau dan op het niveau van de individuele lidstaten. Het programma richt zich op de gebieden waar een Europese meerwaarde gerealiseerd kan worden. Nederland is kritisch op de risico's van innovatieve financiële instrumenten en stelt daaraan een aantal duidelijke randvoorwaarden. Nederland zal de verdere uitwerking van het voorstel voor een garantiefaciliteit voor een Erasmus-master aan deze voorwaarden **alsmede aan subsidiariteit** toetsen.

Nederland zal de uitwerking van de derde actielijn ('ondersteuning van beleidshervormingen') kritisch blijven volgen. Ondanks het feit dat dit via de open methode van coördinatie verloopt en bijdraagt aan de Europa 2020-strategie en het ET2020-raamwerk en het raamwerk voor de Europese samenwerking voor Jeugd 2010-2018, zal Nederland indien nodig erop toezien dat de nationale bevoegdheden ten aanzien van onderwijs en jeugd gerespecteerd worden.

Wat betreft de voorgestelde acties gericht op sport vindt Nederland het EU-niveau hiervoor geschikt vanwege de toegevoegde waarde die samenwerking kan hebben ten opzichte van louter nationaal optreden. Bij de uitwerking zal Nederland steeds het subsidiariteitsbeginsel goed voor ogen houden, in het bijzonder bij wedstrijdvervalsing, het verbeteren van de gezondheid door sport en sociale inclusie in en door sport.

Proportionaliteitsoordeel

De proportionaliteit wordt positief beoordeeld. Om impact te hebben op de kwaliteit van het onderwijs in Europa en internationalisering duurzaam in te bedden bij onderwijsinstellingen is EU-actie nodig met de nodige massa en schaalgrootte. Nederland vindt het positief dat gekozen is voor een versimpeling van de opzet van het programma.

De activiteiten dienen te worden belegd bij het uitvoeringsorgaan dat het beste is toegerust op een adequate uitvoering van die activiteiten. Daarom is het goed dat de onderverdeling tussen zogenaamde centrale acties (op EU niveau) en decentrale acties (op het niveau van lidstaten) ook in het nieuwe programma behouden blijft. Nederland zal de balans tussen centrale en decentrale acties scherp in de gaten houden, opdat op centraal niveau alleen die acties worden belegd die niet (goed) op nationaal niveau uitgevoerd kunnen worden.

Iets vergelijkbaars geldt voor de voorgestelde delegatie van uitvoeringshandelingen aan de Commissie (zie ook 4c).

Nederland waardeert het streven van de Commissie naar de vermindering van uitvoeringslasten, maar hecht tegelijk sterk aan de mogelijkheid om zelf de organisatie van de uitvoering in te richten. Op dit punt zijn wat Nederland betreft geen gedetailleerde Brusselse voorschriften gewenst. Ten aanzien van de omvang van het budget zij opgemerkt dat dit dient te passen binnen het algemene streven van Nederland gericht op een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Het realiseren van dit streven vergt een bescheidener groei van het Erasmus voor Iedereen-budget dan thans voorgesteld (namelijk van ca. € 9.9 mld. naar € 16.8 mld. in 2011-prijzen).

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

De delegatie heeft betrekking op de uitvoeringscriteria en de bepalingen met betrekking tot de activiteiten van de nationale agentschappen. De Commissie krijgt daarmee de bevoegdheid om deze gedurende de looptijd van de verordening eventueel zelfstandig te wijzigen. Nederland zal de Commissie om aanvullende informatie vragen t.a.v. de reikwijdte van de gedelegeerde handelingen en omtrent de betrokkenheid van de lidstaten bij voorgenomen aanpassingen. Hierover dienen goede afspraken gemaakt te worden, die zeggenschap laten op het nationale niveau over de passende wijze van uitvoering, waaronder de inrichting van het Nationaal Agentschap.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie stelt een budget voor van € 17,299 mld. in lopende prijzen binnen hoofdstuk I ('Slimme en Inclusieve Groei') van het Meerjarig Financieel Kader voor de periode 2014-2020. Aanvullend wordt een bedrag van € 1,812 mld. in lopende prijzen voorgesteld vanuit hoofdstuk IV ('Europa in de Wereld') ten behoeve van het promoten van internationale dimensie van hoger onderwijs. Uitgedrukt in 2011-prijzen gaat het om een voorgesteld totaalbudget van € 16.8 mld. Het totale budget van de huidige programma's op deze terreinen in 2011-prijzen is ca. 9.9 mld. De onderhandelingen over *Erasmus voor Iedereen* maken integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. In dit licht hecht

Nederland eraan dat besprekingen over *Erasmus voor Iedereen* niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming over het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van *Erasmus voor Iedereen* 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 EU2020-strategie).

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

Een deel van het programma zal decentraal (d.w.z. nationaal) worden uitgevoerd door Nationale Agentschappen, zoals dat nu ook al het geval is bij de uitvoering van de huidige programma's (Leven Lang Leren Programma en Jeugd in Actie). De betrokken departementen dragen de uitvoeringskosten op basis van cofinanciering met de Commissie. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. De Commissie bepleit een drastische reductie van de uitvoeringslasten (zie ook 7a). De verwachting is dan ook dat de uitvoeringskosten niet zullen stijgen.

Een nieuw element in het programma is een garantieregeling voor studieleningen, de zgn.

'Erasmus Master', gericht op studenten die hun master in een andere lidstaat willen volgen. Zodra er meer duidelijkheid ontstaat over de modaliteiten van deze faciliteit zal nadere besluitvorming plaatsvinden over de uitvoering in Nederland. Pas dan kan ook een realistische inschatting gemaakt worden van eventuele uitvoeringslasten voor Nederlandse overheidsdiensten.

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

Geen

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

Voor Nederland is het van belang dat het nieuwe programma voor alle betrokkenen (overheidsdiensten, onderwijsinstellingen, jeugdinstanties, sportinstellingen en individuen) een verlaging van de administratieve lasten impliceert. De verwachting van de Commissie is dat het nieuwe programma door zijn opzet geen nieuwe administratieve lasten met zich meebrengt, maar dat deze eerder zullen afnemen en dat flexibiliteit bij de uitvoering een belangrijke waarde is. Nederland zal hier kritisch op toezien.

6. Implicaties juridisch

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

Het programma is gebaseerd op een verordening die rechtstreeks zal werken, en leidt niet tot wijzigingen van de bevoegdheden voor de rijksoverheid en decentrale overheden.

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 die van de bekendmaking ervan in Publicatieblad van de Europese Unie. De toepassing start per 1 januari 2014.

Vorbereiding van de implementatie van het nieuwe programma door de Nationale Agentschappen zal de nodige tijd vergen. Vanuit de uitvoering geredeneerd is een tijdig politiek akkoord over het nieuwe programma én het financiële kader dus wenselijk. Het laat zich evenwel lastig voorspellen of dit ook haalbaar is.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De verordening loopt eind 2020 af. Artikel 15(2) voorziet in een omvattende eindevaluatie van het programma voor het einde van 2017.

Voor acties die vallen onder de eerste rubriek 1 ('slimme, inclusieve groei') van het nieuwe meerjarig financieel kader (2014-2020) geldt dat er niet is voorzien in een tussentijdse evaluatie. Dit betreffen alle acties die ressorteren onder het gezamenlijke programma voor onderwijs, jeugd en sport, met uitzonderlijk van de acties die voortvloeien uit de samenwerking met derde landen. Nederland is voorstander van een midterm review voor de betreffende acties, aangezien hiermee de lidstaten in positie worden gebracht om in samenspraak met de Commissie wijzigingen in het programma door te voeren.

Voor de acties die voortvloeien uit samenwerking met derde landen (deze vallen onder de vierde rubriek – 'Europa in de wereld' van het nieuwe MFK) geldt dat er wel is voorzien in een evaluatie en kunnen de prioriteiten voor het externe beleid bijgestuurd worden.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het EU-agentschap is verantwoordelijk voor de uitvoering van de centrale acties, decentrale acties worden uitgevoerd door de Nationaal Agentschappen in de lidstaten. Het nieuwe programma zou door haar vereenvoudigde structuur beter uitvoerbaar moeten zijn. Op basis van de beschikbare gegevens is dit lastig te beoordelen. Er zal een balans gezocht moeten worden tussen het bieden van duidelijkheid ten behoeve van een adequate uitvoering enerzijds en het openlaten van voldoende flexibiliteit en ruimte voor nationale invulling.

b) Handhaafbaarheid

Het nieuwe programma voor onderwijs, jeugd en sport kent een veel bredere opzet dan de huidige afzonderlijke programma's. Enerzijds vereenvoudigt dit de handhaafbaarheid, aangezien er één heldere structuur bestaat voor subsidies die een verschillend doel dienen. Anderzijds moet gewaakt worden dat vanwege de bredere opzet in onevenredige mate monitoring en controle zouden worden ingebouwd, waardoor de winst van de simplificatie teniet wordt gedaan.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het huidige Erasmus Mundus programma – waarmee onder meer wordt beoogd om de samenwerking tussen de EU en derde landen op het gebied van hoger onderwijs te bevorderen – bevat een component gericht op capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden. In het Erasmus voor

Iedereen-programma, waarin vijf programma's voor samenwerking met derde landen op het gebied van hoger onderwijs opgaan, waaronder ook deels het Erasmus Mundus programma, zal een dergelijke component voor capaciteitsopbouw worden voortgezet.

9. Nederlandse positie

Nederland verwelkomt het voorstel voor een gezamenlijke EU-programma voor Onderwijs, Jeugd en Sport. Nederland ziet in het voorstel veel terug van de kabinetsreactie op de consultatie over de toekomst van het Leven Lang Leren Programma³. Erasmus voor Iedereen is een herschikking van bestaande programma's, waarvoor in het algemeen ruimere middelen worden begroot passend bij de uitdagingen waarvoor EU-landen zich gesteld zien.

Het Erasmus voor Iedereen-programma sluit goed aan bij de Europa 2020-strategie voor banen en groei. Zo richt het programma zich op investeringen in menselijk kapitaal en daarmee op arbeidsmarktinzetbaarheid van jongeren en levert het daarnaast een zinvolle bijdrage aan de kenniseconomie en daarmee aan economische groei. Daarnaast biedt het programma jongeren de mogelijkheid tot het ontwikkelen van actief burgerschap.

De nadruk die de Commissie legt op toegevoegde waarde en vereenvoudiging wordt door Nederland omarmd. Nederland acht het van belang dat EU-acties niet alleen ondersteunend zijn op individueel niveau maar ook op systeemniveau waardoor de externe oriëntatie van het onderwijs in Europa duurzaam kan worden versterkt en jongeren zich beter kunnen voorbereiden op een meer internationale arbeidsmarkt. Modernisering van het programma is nodig, omdat er het nodige is veranderd sinds de vaststelling van de vorige generatie programma's. Bovendien is de context veranderd, denk bijvoorbeeld aan de Bologna hervormingen in het hoger onderwijs. Nederland hecht er daarom aan dat het nieuwe programma naar vorm en inhoud met zijn tijd mee gaat. Het Commissievoorstel bevat hiervoor voldoende aanknopingspunten.

Nederland waardeert het streven van de Commissie naar de vermindering van uitvoeringslasten, maar hecht tegelijk sterk aan de mogelijkheid om zelf de organisatie van de uitvoering in te richten. Op dit punt zijn wat Nederland betreft geen gedetailleerde Brusselse voorschriften gewenst. Nederland is wel van mening dat de kosten voor de uitvoering van het programma relatief hoog zijn. Ten aanzien van de omvang van het budget zij opgemerkt dat dit dient te passen binnen het algemene streven van Nederland gericht op een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Het realiseren van dit streven vergt een bescheidener groei van het Erasmus voor Iedereen-budget dan thans voorgesteld (namelijk van ca. € 9.9 mld. naar € 16.8 mld. in 2011-prijzen).

Hierna zal worden ingegaan op elk van de inhoudelijke actielijnen en de voorgestelde architectuur en uitvoering van het programma.

³ TK (2010-2011), 30 012, nr. 33

Inhoud van het programma

Actielijn I: Leermobilititeit

In de visie van Nederland is mobiliteit geen doel op zich, maar een middel om individuele, maatschappelijke en economische meerwaarde te genereren. Het (substantieel) verhogen van het aantal jongeren dat een leerervaring in het buitenland opdoet is een ambitie die past bij de doelstellingen die daarover in EU- en Bolognaverband zijn afgesproken. Tegelijk is het volgens Nederland van belang dat de kwaliteit van de mobiliteitsperiode wordt verhoogd. Kwaliteit moet worden aangetoond aan de hand van de inhoud, de methoden, de voorbereiding en de begeleiding. Nederland zal blijven inzetten op een goede balans tussen kwantiteit en kwaliteit.

Tevens zal Nederland aandacht vragen voor de balans in mobiliteitsstromen. Het programma dient zich te richten op jongeren voor wie het van belang is dat zij gestimuleerd worden om buitenlandervaring op te doen. Nederland zal de Commissie in dit verband vragen welke acties zich richten op excellente studenten, maar er dienen ook voldoende kansen te zijn voor jongeren met minder mogelijkheden.

Nederland is verheugd over de grote nadruk die de Commissie legt op stafmobiliteit. De ervaring leert dat docenten en jongerenwerkers belangrijke ambassadeurs kunnen zijn van mobiliteit.

Voor het hoger onderwijs geldt dat meer en meer studenten ervoor kiezen hun hele master in het buitenland te doen. Financiering van de meerkosten van deze zgn. diplomamobiliteit is niet in alle landen goed geregeld. Nederland vindt het daarom in beginsel positief dat de Commissie een op deze studenten toegesneden instrument voorstelt, de 'Erasmus Master'. Het betreft een garantiefaciliteit voor leningen.

In algemene zin geldt dat Nederland de potentiële voordelen erkent van dergelijke innovatieve financiële instrumenten. In potentie kunnen die instrumenten bij projecten met duidelijk te definiëren kasstromen en private baten een efficiëntere vorm van interventie via publieke middelen zijn dan een subsidie. Maar dergelijke instrumenten kennen ook risico's. Vanwege de risico's op marktverstoring, budgettaire risico's voor het EU-budget en potentiële risico's ten aanzien van financieel beheer, stelt Nederland een aantal duidelijke randvoorwaarden. Nederland zal ook de Erasmus Master-garantiefaciliteit toetsen op basis van deze randvoorwaarden. Een meeromvattende positie is opgenomen in een apart fiche over de Commissiemededeling over innovatieve financiële instrumenten COM (2011) 662.

Nederland zal de Commissie vragen om nadere informatie over de modaliteiten van deze faciliteit zodat de toetsing aan genoemde voorwaarden **alsmede aan subsidiariteit** kan plaatsvinden en ook gezien kan worden welke samenhang er eventueel is met Nederlands beleid op dit vlak (m.n. meeneembare studiefinanciering).

Nederland is positief over de integratie van wereldwijde mobiliteit binnen het *Erasmus voor Iedereen*-programma. Mobiliteit stopt immers niet bij de grenzen van de EU. Wat Nederland betreft zou dat ook voor het mbo en voor jongeren buiten het formele onderwijs en jongeren met minder mogelijkheden moeten gelden. Daarnaast zal Nederland zich inzetten voor transnationale *studiemogelijkheden* voor studenten en docenten binnen het middelbaar beroepsonderwijs,

aangezien het programma nu uitsluitend voorziet in buitenlandse *stagemogelijkheden* voor deze sector.

Actielijn II: Samenwerking en Partnerschappen

Zoals bepleit in de kabinetsreactie over de toekomst van het Leven Lang Leren-programma, ziet Nederland ruimte voor stimuleringsmaatregelen die erop gericht zijn om onderwijsinstellingen -met respect voor hun autonomie- uit te dagen om de Europese en internationale dimensie steviger te verankeren binnen hun onderwijsaanbod. Ook voor het jeugd- en jongerenwerk in Nederland geldt dat de internationale component daarin een plaats moet hebben.

In de Nederlandse reactie op de consultatie over de modernisering van hoger onderwijs wordt het versterken van de kennisdriehoek van onderwijs, onderzoek en innovatie genoemd als één van de terreinen waarop de EU meerwaarde kan hebben.

Nederland verwelkomt tegen deze achtergrond de voorstellen om te komen tot transnationale partnerschappen van onderwijsinstellingen onderling en van onderwijsinstellingen en bedrijven, zoals de Kennisallianties en de Skills Allianties. Kennisallianties kunnen tevens een nuttige bijdrage leveren aan het aantrekken van private financiering door universiteiten, waarbij uiteraard de academische integriteit nooit in het gedrang mag komen. Binnen de Skills Allianties zou er aandacht moeten zijn voor excellent vakmanschap, o.a. door ondersteuning van competities als *Skills Europe* en *World Skills*.

Eveneens in lijn met de Nederlandse inzet is de aandacht voor virtuele mobiliteit. Vormen van afstandleren kunnen de daadwerkelijke mobiliteitsperiode inbedden in een online voor- en natraject waardoor er een veel grotere, meer duurzame impact gerealiseerd kan worden.

Actielijn III: Beleidsleren

Hiermee worden activiteiten in het kader van de Open Methode van Coördinatie (OMC) ondersteund. Deze activiteiten richten zich op Europese beleidsstrategieën voor onderwijs en jeugd. Ook ondersteuning van activiteiten binnen het Bologna proces vallen hieronder. Nederland acht de ondersteuning van samenwerking tussen landen en het leren van elkaar van belang. Er worden ervaringen en kennis gedeeld die waardevol kunnen zijn voor de eigen beleidsvorming. Tegelijk zal Nederland erop toezien dat nationale bevoegdheden gerespecteerd worden.

Ook wordt via deze actielijn steun verleend aan transparantie-instrumenten zoals het Europees Kwalificatiekader EQF en het studiepuntsysteem ECTS. Nederland zal de Commissie vragen waarom een belangrijk nieuw nog te ontwikkelen instrument als U-Multirank, een multidimensionaal vergelijkingsinstrument voor het hoger onderwijs, niet genoemd wordt.

Jean Monnet

Nederland kan instemmen met een voortzetting met bescheiden middelen van de Jean Monnet-activiteiten. Daarbij valt op dat wel is voorzien in bijdragen aan het European University Institute

in Florence en het Europa College in Brugge maar dat dit niet meer geldt voor het EIPA⁴ in Maastricht. Nederland zal de Commissie om opheldering vragen.

Sport

Nederland is van mening dat voor een aantal onderwerpen, zoals doping en goed bestuur in de sport, het van toegevoegde waarde is om op Europees niveau samen te werken en kennis uit te wisselen. Bij een aantal andere onderwerpen, zoals sociale inclusie, gezondheid maar ook duale carrières, geldt dat elk land eigen nationaal beleid ontwikkelt. Hierbij kan kennisuitwisseling nuttig zijn. Nederland zal derhalve kritisch de meerwaarde van grensoverschrijdende samenwerking volgen bij de inrichting van de toekomstige projecten.

Onder de activiteiten staat aangegeven dat een deel van het budget van het sportprogramma zal worden besteed aan niet commerciële EU-sportevenementen. Nederland ziet geen meerwaarde voor subsidiering van deze evenementen en zal dit aankaarten bij de Commissie.

Opzet en uitvoering van het programma

Nederland heeft in aanloop naar de totstandkoming van het nieuwe programma bij de Commissie gepleit voor flexibiliteit bij de inzet van de beschikbare middelen om recht te doen aan nationale verschillen en ambities. De Commissie lijkt in haar nieuwe programma het verzoek om flexibiliteit in te willigen door aan te geven dat 'differentiatie en flexibiliteit nodig zijn om voor een evenwicht te zorgen met het effect van de stroomlijning'. Onduidelijk is echter nog hoe dit verzoek om meer flexibiliteit zich vertaalt in de uitwerking van het programma. De Commissie zal gevraagd worden hierover nadere voorstellen te ontwikkelen alvorens lidstaten met het programma kunnen instemmen.

Nederland is van mening dat de kosten voor de uitvoering van het programma relatief hoog zijn: 2% van het budget (€ 380 mln.) is gereserveerd voor de uitvoering aan de zijde van Europese Commissie en 3% (€ 570 mln.) is bedoeld voor de uitvoering door de nationale agentschappen. De vraag is of de uitvoering niet efficiënter georganiseerd kan worden, zodat meer middelen overblijven voor de doelgroep van het programma.

De Commissie stelt voor om één nationaal agentschap voor de uitvoering van het hele programma verantwoordelijk te stellen om op deze wijze efficiëntiewinst te boeken. Het streven naar efficiëntiewinst is uiteraard iets wat door Nederland aangemoedigd kan worden, maar dient te worden afgewogen tegen de kwaliteit van de uitvoering. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs bestaat bijvoorbeeld een sterke behoefte aan begeleiding ten aanzien van mobiliteit: de inrichting van een loket wat geld beschikbaar stelt is derhalve niet afdoende. Nederland heeft eerder zijn tevredenheid uitgesproken over de nationale uitvoering van het Leven Lang Leren programma door een drietal in één overkoepelend verband samenwerkende professionele organisaties.

⁴ European Institute of Public Administration

Een belangrijk punt ten aanzien van de uitvoerbaarheid is het verminderen van de administratieve lasten. Een vereenvoudiging van de structuur impliceert niet per definitie een vermindering van de administratieve lasten. Nederland zal –conform het kabinetsbeleid- pleiten voor een zo laag mogelijke administratieve lastendruk.

De huidige opzet van het programma laat nog veel ruimte voor uitwerking van de uitvoeringsmodaliteiten gedurende de loop van het programma. In beginsel steunt Nederland dit, met dien verstande dat duidelijk moet worden vastgelegd dat de lidstaten voldoende zeggenschap hebben bij de besluitvorming over de wijze waarop de uitvoeringsmodaliteiten uiteindelijk worden ingevoerd.

In het nieuwe voorstel staat dat er geen contracten worden afgesloten voor individuele mobiliteit. In het huidige programma bestaat deze mogelijk voor Comenius en Grundtvig wel. Nederland is van mening dat de uitvoering van het programma zo eenvoudig mogelijk moet zijn, maar dat tegelijkertijd alle sectoren van het programma gebruik moeten kunnen maken. Nederland zal hierbij de uitwerking en uitvoering van het programma kritisch op toezien.

De Commissie heeft ervoor gekozen om een succesvol deelprogramma van het huidige Leven Lang Leren-Programma – namelijk *Erasmus* - als 'merknaam' te gebruiken voor het volledige EU-programma voor Onderwijs, Jeugd en Sport. Nederland heeft op zich geen bezwaren tegen de keuze voor *Erasmus* als overkoepelend label.

Nederland zal er bij de Commissie echter op aandringen dat er volledig en helder over deze merknaam wordt gecommuniceerd zodat bij het publiek duidelijk is dat *Erasmus voor Iedereen* zich niet alleen richt op hoger onderwijs, maar dat ook activiteiten voor de andere onderwijssectoren, jeugd en sport ondersteund worden.

Samenhangend met de naamgeving/bekendheid van het nieuwe programma, vindt Nederland het belangrijk dat er aandacht is voor de gebruiksvriendelijkheid van het programma, met name wat betreft de toegankelijkheid van het programma voor jongeren met minder mogelijkheden.

Daarnaast vindt Nederland het belangrijk dat er aandacht is voor de bruikbaarheid in die sectoren waar het aanbod niet of minder is georganiseerd in vaste structuren, zoals voor de jeugdsector en het volwassenen onderwijs.

Fiche 2: inzake verordeningen European Venture Capital Funds en Social Entrepreneurship Funds

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Venture Capital Funds

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Social Entrepreneurship Funds

Datum Commissiedocument

7 december 2011

Nr. Commissiedocument

Venture Capital Funds: COM(2011) 860

Social Entrepreneurship Funds: COM(2011) 862

Pre-lex

Venture Capital Funds:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201177

Social Entrepreneurship Funds:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201179

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Venture Capital Funds, impact assessment (voorlopige versie, definitieve versie nog niet beschikbaar):

http://ec.europa.eu/internal_market/investment/docs/venture_capital/111207-impact-assessment_en.pdf

Social Entrepreneurship Funds, impact assessment (voorlopige versie, definitieve versie nog niet beschikbaar):

http://ec.europa.eu/internal_market/investment/docs/social_investment/20111207ia_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Raad Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

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

a) Rechtsbasis

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

b) Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement

De wetgevingsprocedure is de gewone wetgevingsprocedure (medebeslissing Europees Parlement, gekwalificeerde meerderheid in de Raad).

c) Gedelegeerde en/ of uitvoeringshandelingen

In het voorstel Venture Capital Funds wordt in de volgende artikelen aan de Commissie de bevoegdheid tot vaststelling van gedelegeerde handelingen gegeven:

Artikel 2, derde lid: De Commissie krijgt op grond van deze bepaling door middel van gedelegeerde handelingen de mogelijkheid tot vaststelling van methodes ter berekening van de grens van € 500 miljoen (welke ziet op de omvang van het fonds) en tot vaststelling van methodes om de naleving van deze grens te monitoren.

Artikel 8, vijfde lid: De Commissie kan door middel van gedelegeerde handelingen soorten van belangenconflicten specificeren waar fondsbeheerders beleid voor moeten vaststellen en ook specificeren hoe dit beleid er uit moet zien.

In het voorstel Social Entrepreneurship Funds wordt in de volgende artikelen aan de Commissie de bevoegdheid tot vaststelling van gedelegeerde handelingen gegeven:

Artikel 2, derde lid: Gelijk aan gedelegeerde handelingen in het voorstel Venture Capital Funds.

Artikel 3, tweede lid: De Commissie kan door middel van gedelegeerde handelingen diensten of goederen en productiemethoden specificeren die een sociaal doel bevatten.

Artikel 8, vijfde lid: Gelijk aan gedelegeerde handelingen in het voorstel Venture Capital Funds.

Artikel 9, tweede lid: De Commissie kan door middel van gedelegeerde handelingen de details specificeren van de procedures die beheerders van Social Entrepreneurship Funds moeten toepassen om te meten in welke mate de ondernemingen waarin ze investeren hun sociale doelstellingen realiseren.

2. Samenvatting BNC-fiche

De verordeningen maken onderdeel uit van het actieplan ter verbetering van de toegang tot kapitaal voor met name MKB. Over dit actieplan wordt een afzonderlijk fiche geschreven. De conceptverordeningen voorzien in de oprichting van een regime voor Europese fondsen voor Venture Capital en Social Entrepreneurship. De verordeningen beogen het creëren van een betrouwbare, veilige en juridisch stabiele omgeving voor het aanbieden van deelnemingsrechten in

'Venture Capital Funds' en 'Social Entrepreneurship Funds'. Hiermee wordt een Europees paspoort gecreëerd voor fondsen die aan de inhoudelijk gestelde eisen voldoen. Onderliggend doel is om het eenvoudiger te maken voor fondsen om kapitaal aan te trekken, wat uiteindelijk een positieve invloed heeft op de financieringsmogelijkheden van het midden- en kleinbedrijf (MKB) en ondernemingen met een sociaal oogmerk. De gedachte is dat potentiële investeerders door deze regimes zullen worden gestimuleerd om te investeren in deze fondsen. De voorstellen richten zich onder meer op informatievoorziening t.b.v. investeerders, vereisten m.b.t. rapportages en beleid bij belangenconflicten. Deze inhoudelijke eisen zijn voor beide verordeningen vrijwel hetzelfde. Aan de eisen hoeft alleen voldaan te worden indien een beheerder ervoor kiest om het fonds in de markt te zetten als een 'Venture Capital Fund' dan wel een 'Social Entrepreneurship Fund'. Het belangrijkste verschil tussen beide verordeningen is dat het Social Entrepreneurship Funds regime een verbijzondering is van het Venture Capital Funds regime. De fondsen welke onder Social Entrepreneurship Funds regime vallen zullen veelal ook onder het Venture Capital Funds regime kunnen vallen. De fondsen kunnen alleen aan professionele beleggers worden aangeboden.

De EU heeft op basis van artikel 114 VWEU gedeelde bevoegdheid met de lidstaten. De Commissie is bevoegd bijgaande voorstellen te doen. Het kabinet oordeelt positief over de subsidiariteit en proportionaliteit voor de verordening Venture Capital Funds. Het kabinet oordeelt positief over de subsidiariteit van de verordening Social Entrepreneurship Funds maar negatief over de proportionaliteit.

Het kabinet is voorstander van een Europese aanpak om de grensoverschrijdende belemmeringen voor risicokapitaal weg te nemen. Het kabinet kan zich vinden in het streven om de Europese markt voor Venture Capital Funds te versterken met als uiteindelijk doel om het eenvoudiger te maken voor fondsen om kapitaal aan te trekken. De verbetering van de toegang tot kapitaal is volgens het kabinet een belangrijk onderdeel van het versterken van het Europese groeivermogen. Het kabinet is dan ook in beginsel positief over de verordening Venture Capital Funds. De noodzaak voor een specifieke verordening aangaande Social Entrepreneurship is het kabinet echter niet duidelijk.

Tevens is het kabinet van mening dat kritisch bezien moet worden of de verschillende onderdelen van de verordeningen goed uitvoerbaar zijn en geen onnodige administratieve lasten met zich meebrengen. Bovendien is het kabinet van mening dat helder moet zijn hoe de verordeningen zich verhouden tot de AIFMD (Alternative Investment Fund Managers Directive), onnodige inconsequenties met de AIFMD moeten vermeden worden.

3. Samenvatting voorstel

De twee verordeningen hangen sterk met elkaar samen en de Commissie is voornemens om de verordeningen parallel te behandelen. Daarom is gekozen voor één gecombineerd fiche.

Inhoud voorstellen

De verordeningen maken onderdeel uit van het actieplan ter verbetering van de toegang tot kapitaal voor met name MKB. Over dit actieplan wordt een afzonderlijk fiche geschreven. De

verordeningen beogen het creëren van een betrouwbare, veilige en juridisch stabiele omgeving voor het aanbieden van deelnemingsrechten in 'Venture Capital Funds' en 'European Social Entrepreneurship Funds'. De Commissie stelt dat een uniforme set van regels het voor Venture Capital Funds en Social Entrepreneurship Funds makkelijker maken om kapitaal aan te trekken aangezien het mogelijk wordt voor fondsen om op basis van een Europees paspoort deelnemingsrechten in de gehele EU aan te bieden. Fondsen die gebruik maken van een dergelijk regime behoeven niet in iedere lidstaat waar regels bestaan voor het aanbieden van deelnemingsrechten opnieuw toestemming te vragen om deze activiteiten te verrichten. In de verordeningen wordt onder meer gedefinieerd wanneer sprake is van Venture Capital en Social Entrepreneurship en aan welke eisen fondsen dienen te voldoen aangaande het beleid m.b.t. belangenconflicten, het aanhouden van eigen vermogen, waarderingsregels, verslaglegging en transparantie richting beleggers over de beleggingstrategie.

De verordeningen zien op fondsen met een omvang van maximaal € 500 miljoen en vormt daarmee een aanvulling op de AIFMD waarbij de grens voor het volledige regime op € 500 miljoen ligt.

Impact assessment Commissie: Venture Capital Funds

In het impact assessment wordt een vijftal alternatieven onderzocht, variërend van opname in de AIFMD tot een administratief netwerk. De gekozen oplossing draagt volgens het impact assessment het beste bij aan het verbeteren van de financieringsmogelijkheden van het MKB.

Impact assessment Commissie: Social Entrepreneurship Funds

In het impact assessment worden per subonderwerp vier mogelijkheden onderzocht, variërend van geen verdere actie ondernemen tot een keurmerk onderworpen aan vergaande eisen. Het impact assessment ondersteunt stappen op Europees niveau om een gecoördineerd en coherent raamwerk (regime) te ontwikkelen voor investeringsfondsen die zien op Social Entrepreneurship.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeela)

a) Bevoegdheid

De EU heeft op basis van artikel 114 VWEU gedeelde bevoegdheid met de lidstaten. De Commissie is bevoegd bijgaande voorstellen te doen.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het subsidiariteitsoordeel over de voorstellen is positief. De belemmeringen welke de Commissie beschrijft voor het grensoverschrijdend aanbieden van deelnemingsrechten in beleggingsfondsen kunnen enkel op communautair niveau worden opgelost.

Het kabinet oordeelt vooralsnog positief over de proportionaliteit van het voorstel voor Venture Capital Funds. De Commissie heeft gezocht naar praktische oplossingen die relatief simpel in te voeren zijn, het impact assessment onderschrijft de keuze van de Commissie. Wel heeft het kabinet twijfels bij de effecten van het voorstel. Hoewel helder is dat de versnippering van regelgeving tussen lidstaten een belemmering kan opwerpen voor het grensoverschrijdend

aantrekken van kapitaal is volgens het kabinet nog onzeker of het aantrekken van kapitaal direct zal toenemen n.a.v. de verordening. In het oordeel t.a.v. de proportionaliteit weegt het kabinet mee dat het beheerders van fondsen vrij staat om te kiezen of zij gebruik willen maken van het regime.

Het kabinet oordeelt negatief ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel voor Social Entrepreneurship Funds. Het grensoverschrijdend aantrekken van kapitaal is een generiek probleem op de interne markt dat daarom ook generiek aangepakt dient te worden. Dat gebeurt volgens het kabinet door middel van het voorstel Venture Capital Funds. De brede scope van dit regime laat toe dat ook ondernemingen met een sociaal oogmerk gebruik kunnen maken van dit regime. Het kabinet ziet niet in waarom een verdere verbijzondering van Venture Capital Funds noodzakelijk is. Daarbij is het kabinet van mening dat niet op Europees niveau een nieuwe categorie van "sociale ondernemers" moet worden gecreëerd.

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

De verordening aangaande Venture Capital Funds bevat een beperkt aantal gedelegeerde bevoegdheden (artikel 2 en 8). Het kabinet is van oordeel dat beter onderbouwd moet worden waarom gedelegeerde bevoegdheden op deze punten noodzakelijk zijn. Ook de verordening aangaande Social Entrepreneurship Funds voorziet in gedelegeerde handelingen (artikel 2, 3, 8 en 9). Het kabinet heeft naast haar algemene bezwaren tegen de verordening met name moeite met de gedelegeerde bevoegdheid in artikel 3. Dit betreft de inhoudelijke beoordeling welke diensten en goederen gezien dienen te worden als 'sociaal'. Dit strekt te ver, omdat dit een kernelement van dit voorstel betreft en de delegatie daarmee verder gaat dan slechts een technische uitwerking.

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

Mogelijk een zeer beperkte/verwaarloosbare toename van de toezichtkosten van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en in mindere mate de Nederlandsche Bank (DNB). Per 1-1-2013 zullen deze eventuele extra kosten door de sector zelf betaald worden, mits de nieuwe wet bekostiging financieel toezicht in werking is getreden.

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

Hoewel het ontsluiten van informatie kosten met zich mee kan brengen zullen in zijn algemeenheid de kosten voor Venture Capital Funds en Social Entrepreneurship Funds om Europees te kunnen opereren worden verlaagd, waardoor een groep bedrijven beter of goedkoper aan financiering kan komen. De impact assessments stellen bovendien dat het waarschijnlijk is dat fondsbeheerders al voldoen aan de gestelde eisen. Tevens betreft het een keuze van de beheerders om te opereren onder één van de twee raamwerken, het is geen verplichting. Wel stelt het impact assessment bij de verordening aangaande Social Entrepreneurship Funds dat het aannemelijk is dat de fondsbeheerder extra kosten maakt aangaande het achterhalen van de sociale component in de betreffende investeringen.

De impact assessments stellen dat de verordeningen geen directe extra kosten voor investeerders met zich mee brengen al kunnen beheerders de kosten wel doorberekenen aan investeerders.

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

Zie c.

6. Implicaties juridisch

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

Een verordening heeft directe werking, deze hoeft niet te worden geïmplementeerd. Daarom zullen de consequenties voor de nationale regelgeving beperkt zijn. In de Wet op het financieel toezicht (Wft) zullen bijvoorbeeld de AFM en DNB aangewezen moeten worden als toezichthouders en zullen bijvoorbeeld de inconsistenties met het nationale regime voor beheerder die niet onder de AIFMD vallen weggenomen moeten worden.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum

inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordeningen zullen in werking treden op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad en zullen toegepast worden per 22 juli 2013. Het kabinet acht 22 juli 2013 niet haalbaar. De verordeningen zullen waarschijnlijk op zijn vroegst eind 2012 vastgesteld zijn. Vervolgens moet de nationale wetgeving afgestemd worden op de verordeningen en moeten de toezichthouders zich voorbereiden op de eerste aanvragen van fondsen om als Venture Capital Funds of Social Entrepreneurship Funds geregistreerd te worden.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De voorstellen voorzien in een evaluatie op zijn laatst vier jaar na aanneming van de verordeningen. Het kabinet acht een evaluatie wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Deze verordeningen zijn uitvoerbaar.

b) Handhaafbaarheid

Nader bezien moet worden of deze verordeningen handhaafbaar zijn, de huidige voorstellen bieden op enkele punten te weinig handvatten voor de toezichthouders. De voorgestelde handhavingsmaatregelen zullen waarschijnlijk capaciteit vragen van de toezichthouders (de Autoriteit Financiële Markten en in mindere mate de Nederlandsche Bank).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Het kabinet is voorstander van een Europese aanpak om de grensoverschrijdende belemmeringen voor Venture Capital weg te nemen. Het kabinet kan zich vinden in het streven om de Europese markt voor Venture Capital Funds te versterken met als uiteindelijk doel om het eenvoudiger te maken voor fondsen om kapitaal aan te trekken. De verbetering van de toegang tot kapitaal is

volgens het kabinet een belangrijk onderdeel van het versterken van het Europese groeivermogen. Harmonisatie van regelgeving aangaande Venture Capital Funds biedt enkele voordelen. Venture Capital Funds van minder dan € 500 miljoen hoeven dan niet te kiezen voor de opt-in van de AIFMD. Het zware AIFMD regime is ook niet bedoeld voor Venture Capital Funds van deze omvang. Deze verordening zorgt ervoor dat voor deze fondsen een goedkoper toezichtsregime ontstaat.

Bovendien valt het uitgangspunt toe te juichen dat fondsen een betere toegang tot institutionele beleggers krijgen doordat zij als Venture Capital Funds hebben aangetoond aan een aantal basiskwaliteitscriteria (bijvoorbeeld transparantie richting beleggers en het tegengaan van belangenconflicten) te voldoen die het regime oplegt. Dit vergemakkelijkt het grensoverschrijdend aanbieden van deelnemingsrechten. Daarmee kan concurrentie tussen Venture Capital Funds worden aangejaagd (omdat zij een gelijke uitgangspositie hebben door aan uniforme kwaliteitscriteria te voldoen) en kan de verordening leiden tot verminderde fragmentatie van de Venture Capital markt door meer uniformiteit en transparantie. Uit de AIFMD volgt dat fondsen met een vermogen van minder dan € 500 miljoen enkel hoeven te voldoen aan een zogenaamd licht regime. Dit geeft fondsen echter niet de mogelijkheid om op basis van een Europees paspoort deelnemingsrechten in de gehele EU aan te bieden. Het voorgestelde Venture Capital regime biedt wel een dergelijk Europees paspoort. Binnen dit segment van de markt lijkt hier vraag naar te zijn. Op dit moment is het mogelijk dat Venture Capital Funds zullen kiezen voor de zwaardere eisen die de AIFMD aan fondsen van meer dan € 500 miljoen stellen, dit terwijl het AIFMD regime niet voor deze groep bedoeld is. De verwachting is dat met dit lichtere regime de kosten verlaagd kunnen worden.

Het kabinet is wel van mening dat kritisch gezien moet worden of de verschillende onderdelen van de verordening helder en goed handhaafbaar zijn en geen onnodige administratieve lasten met zich meebrengen. Het kabinet dringt er daarom bij de Europese Commissie op aan dit zorgvuldig met betrokkenen zoals Venture Capital Funds en beleggers te bespreken. Tevens is het kabinet van mening dat helder moet zijn hoe de verordening zich verhoudt tot de AIFMD; technische inconsequenties en onduidelijkheden moeten worden vermeden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verschillen in definities.

Het kabinet is niet overtuigd van de meerwaarde van een aparte verordening aangaande Social Entrepreneurship, waarin een apart raamwerk wordt gemaakt voor Social Entrepreneurship Funds. De fondsen welke onder Social Entrepreneurship Funds regime vallen zullen veelal ook onder het Venture Capital Funds regime kunnen vallen. Voor wat betreft de toegang tot financiering geldt bovendien dat in Nederland reeds diverse faciliteiten voor ondernemers zijn om ondersteuning te krijgen bij de opstart van hun onderneming (borgstelling MKB-kredieten, innovatiefonds en/of de mogelijkheid om als zelfstandige te starten vanuit een uitkering). Deze faciliteiten staan open voor

alle typen ondernemers. Zoals het kabinet eerder aan de Kamer heeft gemeld⁵, ziet het kabinet geen aanleiding om specifiek Social Entrepreneurship meer te faciliteren dan andere ondernemers. Mochten andere lidstaten wel de behoefte hebben om in te zetten op specifieke maatregelen, dan staat hen dat uiteraard vrij.

⁵ Kamerbrief d.d. 27 april 2011 betreffende "monitor arbeidsmarkt en rapporten", waarin een rapport wordt aangeboden over ondernemingen met een sociaal oogmerk en werknemers met een arbeidsbeperking.

Fiche 3: Mededeling Oplossing van grensoverschrijdende successiebelastingproblemen in de EU

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal comité: Oplossing van grensoverschrijdende successiebelastingproblemen in de EU

Datum Commissiedocument

15 december 2011

Nr. Commissiedocument:

COM(2011) 864

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201204

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Behandelingstraject Raad

Ecofin Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

In navolging van de mededeling van de Commissie over het wegnemen van de dubbele belasting binnen de EU⁶, gaat deze mededeling specifiek in op het wegnemen van dubbele belasting op het gebied van grensoverschrijdende successiebelastingen binnen de EU. De Commissie haalt twee oorzaken van dubbele belasting aan.

1. Dubbele belasting wordt veroorzaakt doordat de nationale belastingwetgevingen elkaar kunnen overlappen. Dit kan ertoe leiden dat twee lidstaten dezelfde inkomstenbron (in casu de nalatenschap) belasten. Normaliter bestaan er bilaterale belastingverdragen om de dubbele belasting weg te nemen maar de successiebelasting is meestal niet in deze verdragen opgenomen. De Commissie erkent de soevereiniteit van de lidstaten op het gebied van directe belastingen maar wenst wel, indien nodig, aanpassing van of een bredere en flexibelere toepassing van de nationale voorkomingsregelingen voor dubbele belasting, om zo tot een pragmatische, snelle en kosteneffectieve oplossing te komen.

⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Dubbele belasting op de interne markt, COM(2011)712.

2. Bij successiebelasting kunnen burgers worden geconfronteerd met discriminatie. Sommige lidstaten hanteren een hoger belastingtarief in het geval de nalatenschap, de overledene en/of de erfgenaam zich buiten hun grondgebied bevinden. In dergelijke gevallen is het EU-recht duidelijk: de lidstaten moeten de in het Verdrag neergelegde basisbeginselen van non-discriminatie en vrij verkeer in acht nemen. De Commissie onderstreept de beginselen van een niet-discriminerende successie- en schenkingsbelasting aan de hand van door het Hof van Justitie gewezen jurisprudentie over dit onderwerp.

De Commissie geeft zelf wel aan dat hoewel grensoverschrijdende successiebelastingproblemen een zware last kunnen betekenen voor de individuele burger, de inkomsten uit successiebelastingen op zowel binnenlandse als grensoverschrijdende nalatenschappen slechts een zeer klein deel uitmaken – minder dan 0,5 % - van de totale inkomsten van de lidstaten. Als alleen naar grensoverschrijdende nalatenschappen wordt gekeken, moet dit cijfer nog veel lager zijn.

Als vervolg wenst de Commissie in overleg te treden met de lidstaten om te garanderen dat de aanbeveling een passende follow-up krijgt. Over drie jaar zal de Commissie een evaluatieverslag opstellen over de ontwikkelingen ter zake en op basis daarvan beslissen of er verdere stappen moeten worden ondernomen op nationaal of EU-niveau. Ondertussen blijft de Commissie, als hoedster van de Verdragen, optreden tegen discriminerende aspecten van belastingregels van de lidstaten.

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?

De grondhouding van het kabinet is dat de Commissie binnen de bevoegdheden van de EU opereert en op zoek is naar grensoverschrijdende oplossingen met betrekking tot dubbele successiebelasting met inachtneming van de bevoegdheden van lidstaten. Hiermee voldoet het voorstel aan de subsidiariteits-toets. Ook is de pragmatische oplossingsrichting van de Commissie, die inzet op aanpassing of flexibelere toepassing van de nationale wetgeving voor zover deze dubbele belasting oplevert, wat het kabinet betreft proportioneel.

De financiële gevolgen schat het kabinet laag in. Het kabinet onderschrijft de observatie van de Commissie dat inkomsten uit successiebelasting in hun totaliteit ten opzichte van de gehele inkomsten aan de lage kant zijn. Bovendien is maar een klein deel van de successiebelasting te relateren aan grensoverschrijdende gevallen.

Mocht het zo zijn dat er aanpassingen nodig zijn dan zal er eerder sprake zijn van een vermindering van de regeldruk dan van een verzwaring.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van de Commissie dat dubbele belasting dient te worden weggenomen en dat discriminatie in strijd is met de beginselen van het EU recht. Ook de oproep van de Commissie om gevallen van dubbele belasting pragmatisch te benaderen met het doel om tot een oplossing te komen wordt onderschreven door het kabinet. Wat betreft de oproep van de Commissie om de nationale wetgeving aan te passen, is het kabinet van mening dat er gezocht moet worden naar gerichte oplossingen voor concrete problemen.

Nederland kent zelf een ruime unilaterale voorkomingsregeling in de nationale wetgeving waardoor op unilaterale basis naar oplossingen gezocht kan worden. Verder is, zoals al eerder is aangegeven, het aantal gevallen van dubbele successiebelasting niet groot. Het is echter nog steeds mogelijk dat dubbele belasting plaatsvindt. Hierbij zal het naar alle waarschijnlijkheid gaan om situaties waar de successiebelasting een onderdeel is van een grotere en complexere situatie.

Zo haalt de Commissie in de mededeling een voorbeeld aan waar een Nederlander onroerend goed in Frankrijk erft en geconfronteerd wordt met zowel Franse als Nederlandse successiebelasting. Volgens de Commissie zou Nederland te weinig voorkoming hebben geboden waardoor de erflater naast de Franse belasting met een lage Nederlandse belastingheffing wordt geconfronteerd. Het voorbeeld is helaas te summier en het lijkt erop dat de situatie complexer is dan wordt beschreven. Het kabinet zal daarom bij de Commissie navraag doen over deze situatie om meer duidelijkheid te verkrijgen. Afhankelijk van de uitkomst zal het kabinet bezien of naar aanleiding van dit voorbeeld de nationale wetgeving dient te worden aangepast of gehandhaafd blijft. Verder zal het kabinet navraag doen of dit de enige situatie is waarin dubbele belasting plaatsvindt die bekend is bij de Commissie.

Fiche 4: Mededeling Actie Plan financiering MKB

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Communication from the Commission to the Council, to the European Parliament, to the Committee of the regions, and the European and Social Committee - An action plan to improve access to finance for SMEs {SEC(2011) 1527 final}.

Datum Commissiedocument

7 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 870

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201189

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

De Commissie heeft geen Impact assessment opgesteld. De Commissie geeft aan dat toekomstige of reeds gepubliceerde initiatieven die volgen uit dit Actie Plan -waar relevant- een impact assessment zullen bevatten.

Behandelingstraject Raad

Het Actie Plan zal worden behandeld in de Raad voor Concurrentievermogen.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

2. Essentie voorstel

De Commissie presenteert met dit Actie Plan diverse voorstellen die trachten de toegang tot financiering voor het Europese MKB te vergemakkelijken en een significante bijdrage te leveren aan groei. Moeilijkheden wat betreft toegang tot financiering zijn een van de centrale obstakels voor de groei van het MKB. Diverse voorstellen uit dit Actie Plan zijn/worden in afzonderlijke Commissievoorstellen uitgewerkt. In dit fiche wordt derhalve daar waar nodig naar deze voorstellen verwezen en wordt de focus gelegd op de (nog) niet afzonderlijk uitgewerkte voorstellen. De Commissie komt in het Actie Plan ten eerste met verschillende voorstellen omtrent regelgeving (H3) en gaat hierbij in op onderzoeken naar venture capital investeringen, staatssteunregels, een single access point voor informatie op EU niveau, een rapportage over kapitaaleisen aan banken en de Late Payments Directive. Ten tweede komt de Commissie met voorstellen voor financiële maatregelen voor het MKB (H4). Daarbij gaat zij in op een specifiek garantie-instrument voor de culturele en creatieve sector. Ten slotte schetst de Commissie overige voorstellen die het klimaat voor het MKB dienen te verbeteren (H5). De versterking

van het Enterprise Europe Network, een online portal over EU financiering, monitoring van leningen aan het MKB en informatie-uitwisseling over kwalitatieve ratings komen daarbij aan de orde, alsook studie naar Europese *business angel* netwerken, het promoten van een beursnotering voor het MKB en een review van leningpraktijken.

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?

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid op de prioriteiten gesteld in Europe 2020, the EU's growth strategy for the coming decade, alsook in de Single Market Act en de Small Business Act.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. De activiteiten die de Commissie aankondigt richten zich op het ondersteunen en aanvullen van het beleid van de lidstaten ten aanzien van het verbeteren van de toegang van het MKB tot financiering. De Commissie streeft met dit Actie Plan onder meer naar betere toegang tot financiering en meer transparantie qua informatieverschaffing. Gezien het internationale karakter van deze onderwerpen en financiële markten is het gepast om acties aangaande dit onderwerp op Europees niveau te ondernemen. Het betreft geen vervanging van nationale initiatieven of bindende beslissingen op EU-niveau. Diverse voorstellen uit dit Actie Plan worden in afzonderlijke Commissievoorstellen uitgewerkt. De subsidiariteit van die voorstellen wordt in betreffende fiches beoordeeld.

Proportionaliteit

De EU ziet haar rol in het ondersteunen of aanvullen van wat lidstaten doen en gaat daarbij op de meeste onderdelen niet verder dan nodig. Het kabinet vraagt zich wel af of een specifieke garantiefaciliteit voor de creatieve en culturele sector gerechtvaardigd is. Nederland zal de aandachtspunten vanuit de creatieve en culturele sector in eerste instantie willen meenemen in de onderhandelingen over de generieke garantiefaciliteit. Het voorstel heeft geen gevolgen voor nationale wet- en regelgeving.

c) Financiële implicaties EU-begroting

Dit Actie Plan bevat geen nieuwe financiële implicaties: de voorstellen die financiële implicaties hebben, worden in afzonderlijke Commissievoorstellen uitgewerkt.

Voor de debt and equity facilities onder COSME (Programme for the competitiveness of enterprises and SME's) is het indicatieve budget €1.4 mrd. en onder Horizon 2020 €3.8 mrd.

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

Het Actie Plan heeft geen directe financiële consequenties voor de Rijksoverheid en/of decentrale

overheden. Indien de programma's die worden opgezet cofinanciering vanuit de Rijksoverheid en/of decentrale overheden vereisen, wordt hier door de Raad apart over besloten en vindt in Nederland een afzonderlijke beoordeling plaats van het Commissievoorstel.

In het huidige Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP) is de verplichting tot nationale cofinanciering (50%) van het Enterprise Europe Network (EEN) opgenomen. Niet duidelijk is hoe de Commissie de toekomstige financiering van EEN ziet. Op de begroting van ELenI is t/m 2013 een bedrag van € 540.000 voorzien. Over het budget voor de jaren daarna is nog geen zekerheid te geven. De financiële gevolgen zullen worden ingepast op de begrotingen van de verantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

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

Bedrijven (MKB) kunnen kredieten/garanties krijgen uit voorstellen genoemd in dit Actie Plan, deze voorstellen zijn veelal in afzonderlijke Commissievoorstellen uitgewerkt.

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

Eenzijds gaan met deelname aan programma's zoals de leningfaciliteit administratieve lasten gepaard. Nederland acht het van belang dat de administratieve lasten zo laag mogelijk zijn zonder een goede controle in de weg te staan. Anderzijds bevat het voorstel diverse bepalingen die er expliciet op zijn gericht om de administratieve lasten te verminderen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland acht, net als de Commissie, het verbeteren van de toegang van het MKB tot financiering, om daarmee de groei van MKB te bevorderen, een belangrijke prioriteit. Kapitaalverschaffing aan bedrijven levert immers een belangrijke bijdrage aan het goed functioneren van de economie. Het waarborgen van toegang tot financiering vormt dan ook een belangrijk aspect van het versterken van het Europese groeivermogen.

1. Voorstellen omtrent regelgeving

De Commissie komt met diverse voorstellen met betrekking tot **regelgeving** (H3). Diverse voorstellen hieromtrent zijn/worden in afzonderlijke Commissievoorstellen uitgewerkt. In de betreffende voorstellen is een groot aantal acties opgenomen ter verbetering van de positie van het MKB en de toegang tot financiering. Voor de Nederlandse standpunten wordt verwezen naar betreffende fiches (European Venture Capital Funds COM(2011) 860, Europees Social Entrepreneurship Funds COM(2011) 862, Annual financial statements COM(2011) 684).

Nederland staat positief tegenover de door de Commissie voorgestelde **onderzoeken** naar venture capital investeringen door banken en verzekeringsmaatschappijen en naar de belemmeringen voor grensoverschrijdende investeringen door belastingen.

De Commissie zal een aantal **staatssteunregels**, inclusief die m.b.t. risico kapitaal, en de General Block Exemption Regulation aan een review onderwerpen om de Europe 2020 doelen

te bereiken en om op de behoeften van het MKB in te spelen. Nederland kijkt met belangstelling uit naar de resultaten van de review en zal deze onder meer op level playing field, marktwerking en administratieve lasten beoordelen.

Voorts doet de Commissie het voorstel om t.b.v. betere zichtbaarheid van 'listed' MKB een **single access point** voor informatie op EU niveau in te richten. Nederland steunt deze '1-loket-gedachte'. Dit kan bijdragen aan betere informatieverschaffing tussen MKB en potentiële investeerders.

Nederland kijkt met interesse uit naar het rapport en de aanbevelingen van de European Banking Authority (EBA) m.b.t. de **kapitaaleisen aan banken** en de impact daarvan op het MKB, alsmede naar het voorstel van de Commissie over de huidige risicoweging van MKB. Nederland benadrukt dat de toegang tot financiering van MKB hierdoor niet disproportioneel gehinderd mag worden. Nederland acht het van groot belang dat evt. voorstellen voor aanpassingen goed kunnen worden gezien en besproken worden met banken, bedrijven en andere stakeholders.

Voor het verkorten van betaaltermijnen ter ondersteuning van het MKB is de **Late Payments Directive** aangenomen. Deze dient door de lidstaten voor maart 2013 geïmplementeerd te zijn. Het kabinet acht deze richtlijn van groot belang om late betalingen van overheden terug te dringen. Zeker in tijden van economische crisis is het van belang dat overheden het goede voorbeeld geven en op tijd betalen. Het kabinet steunt dan ook het verzoek van de Commissie aan de lidstaten om de richtlijn vervroegd te implementeren. Het kabinet heeft ook toegezegd om deze richtlijn zo spoedig mogelijk om te zetten in nationale wetgeving. Het Nederlandse wetsvoorstel ligt heden bij de Raad van State.

2. Voorstellen omtrent financiële maatregelen voor het MKB

De Commissie komt met diverse voorstellen met betrekking tot **financiële maatregelen voor het MKB** (H4). Diverse voorstellen hieromtrent worden in afzonderlijke Commissievoorstellen uitgewerkt. In de betreffende voorstellen is een groot aantal acties opgenomen ter verbetering van de positie van het MKB en de toegang tot financiering. Voor de Nederlandse standpunten wordt verwezen naar betreffende fiches (Horizon 2020 COM(2011) 808, EU-platforms voor eigen en vreemd vermogen COM(2011) 662, COSME COM(2011) 834 en TK 21 501-20, nr. 532 en 22 112, nr. 1246, European Union Programme for Social Change and Innovation COM (2011) 609), Creatief Europa COM(2011) 785 final en COM(2011) 786 final. In zijn algemeenheid kan hierbij gesteld worden dat het kabinet de meeste door de Commissie voorgestelde maatregelen onder bepaalde voorwaarden steunt. De financiële gevolgen na 2013 maken onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader. In dit licht hecht Nederland eraan dat besprekingen niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK.

De Commissie stelt voor om in aanvulling op de generieke garantie-instrumenten een specifiek garantie-instrument voor het MKB in de **culturele en creatieve sector** te introduceren. Nederland is van mening dat het van belang is dat de Europese Unie goede randvoorwaarden

voor het bedrijfsleven schept, bijvoorbeeld door het verbeteren van toegang tot kapitaal voor het MKB. Het kabinet is van mening dat dergelijke financiële instrumenten een uitzonderlijk middel dienen te blijven binnen de EU-begroting en vraagt zich daarom af of de creatieve industrie van een dergelijke andere aard is, dat voorgestelde specifieke garantiefaciliteit gerechtvaardigd kan worden. Nederland zal de Commissie vragen om verduidelijking waarom een aparte garantiefaciliteit voor de creatieve industrie nodig zou zijn. Nederland zal de aandachtspunten vanuit de creatieve en culturele sector in eerste instantie willen meenemen in de onderhandelingen over de generieke garantiefaciliteit. Zie ook BNC-fiche Creatief Europa.

3. Overige voorstellen ter verbetering van het klimaat voor het MKB

De Commissie geeft aan het Enterprise Europe Network (**EEN**) te willen versterken omwille van betere informatieverschaffing aan het MKB over verschillende bronnen van financiering. Nederland deelt de mening van de Commissie dat goede informatieverschaffing over financieringsbronnen aan het MKB van belang is. De Commissie zal daarnaast alle informatie over EU financiering beschikbaar stellen via een **online portal**. Nederland onderschrijft het belang hiervan, alsook het belang dat deze informatie over EU financieringsinstrumenten door banken en andere financiële intermediairs wordt gepromoot. Ook het voorstel van de Commissie waarbij zij de **monitoring van leningen aan het MKB** gaat verbeteren acht Nederland zeer waardevol, alsmede het voorstel dat de Commissie het uitwisselen van goede voorbeelden en ervaringen over (**kwalitatieve**) **ratings** gaat promoten. Hierbij merkt Nederland wel op dat hier pragmatisch mee moet worden omgegaan. Kwalitatieve indicatoren voor resultaten, waaronder het zichtbaar maken van een track record, zijn voor starters immers vaak moeilijke aangelegenheden.

Het kabinet acht, net als de Commissie, de nadere bestudering van de Europese **business angel netwerken** van belang om grensoverschrijdende investeringen te kunnen stimuleren. Over zaken als investment en investor readiness programma's en het verbeteren van matching tussen vraag en aanbod naar venture capital denkt Nederland graag mee over de mogelijkheden en ideeën.

De Commissie verwoordt dat er maatregelen nodig zijn om een gunstiger klimaat te creëren voor MKB dat op zoek is naar groeikapitaal en geeft hierbij aan dat het promoten van een **beursnotering** tot de mogelijkheden behoort. Promotieactiviteiten kunnen zo veel mogelijk bij bestaande Europese instituties worden ondergebracht die reeds bij de meeste doelgroepen bekend zijn en een rol omtrent financiering hebben waardoor synergie mogelijk wordt.

Nederland steunt de intentie van de Commissie om in 2012 de leningpraktijken inclusief de transparantiemechanismen te onderwerpen aan een **review** alsook de aanmoediging aan de lidstaten om nationale MKB financierings-fora op te richten die kunnen bijdragen aan het schetsen van oplossingen voor een verbeterde toegang tot financiering voor het MKB. Het gezamenlijk nadenken tussen overheid, bedrijfsleven en wetenschap over mogelijke oplossingen is immers van groot belang. Daarbij hoeft een forum in de ogen van Nederland

geen vast overlegorgaan te behelzen. Juist een wisselende groep van betrokkenen die gezamenlijk nadenken kan steeds nieuwe ideeën en creatieve oplossingen mogelijk maken.

Fiche 5: Verordening inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE)

Datum Commissiedocument

12-12-2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 874

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201182

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

SEC(2011) 1542

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voor milieu en klimaat) en Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (voor Natura 2000 en Biodiversiteit)

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

a) Rechtsbasis;

De EU is bevoegd op basis van artikel 192 en artikel 191 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 29 van de verordening voorziet in een 'Comité voor het LIFE-programma voor het milieu en klimaatactie'. Dit is een Comité in de zin van verordening nr. 182/2011 voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen. Het voorstel voorziet er ook in dat de Commissie gedelegeerde handelingen mag vaststellen om de criteria te bepalen voor de selectie van projecten en een

evenwichtige geografische spreiding van "geïntegreerde projecten", alsmede toepasselijke prestatie-indicatoren voor specifieke thematische prioriteiten.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Dit voorstel maakt deel uit van het pakket voorstellen voor het Meerjarig Financiële Kader 2014-2020 (COM(2011) 500 final). LIFE is een financieel instrument van de Europese Commissie ter ondersteuning van de uitvoering van het communautaire milieu-, natuurbeleid en klimaatbeleid. Voor het totale instrument is een bedrag van € 3,6 miljard begroot voor de periode 2014-2020. Daarvan is € 2,7 miljard voor natuur- en milieubeleid en € 0,9 miljard voor klimaatbeleid. Het EU cofinancieringspercentage gaat omhoog naar 70% en in specifieke gevallen naar 80%.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De EU is bevoegd op grond van de artikelen 192 en 191 VWEU. Zowel de subsidiariteit als de proportionaliteit van de verordening worden positief beoordeeld.

- *Implicaties/risico's/kansen*

LIFE is een bestaand en goed functionerend specifiek instrument van de EU voor de financiering van projecten gericht op het realiseren van de milieu (inclusief natuur) en klimaatdoelstelling van de Commissie. Deze doelstellingen sluiten aan bij het Nederlandse beleid voor die thema's. Risico's zijn niet te voorzien, implicaties grotendeels bekend van vorige LIFE-verordeningen en de kansen voor Nederlandse projectvoorstellen zijn goed.

- *Nederlandse positie*

Nederland staat positief tegenover de voorstellen van de Commissie voor de LIFE-verordening. De verordening zal moeten passen binnen de Nederlandse beleidsdoelstellingen voor het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020 van de EU (MFK).

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Dit voorstel maakt deel uit van het pakket voorstellen voor het Meerjarig Financiële Kader 2014-2020 (COM(2011) 500 final). LIFE is een financieel instrument van de Europese Commissie ter ondersteuning van de uitvoering van het communautaire milieu-, natuurbeleid en klimaatbeleid. Voor het totale instrument is een bedrag van € 3,6 miljard begroot voor de periode 2014-2020. Daarvan is € 2,7 miljard voor natuur- en milieubeleid en € 904,5 miljoen voor klimaatbeleid. Het EU cofinancieringspercentage gaat omhoog naar 70% en in specifieke gevallen naar 80%.

Veranderingen ten opzichte van de huidige LIFE+-verordening zijn onder meer:

- de creatie van een nieuw subprogramma voor klimaatactie;
- meer strategische focus op de beleidsprioriteiten van de EU, zoals biodiversiteit, efficiënt hulpbronnengebruik en klimaat;
- prioritering in meerjarige werkprogramma's die in overleg met de lidstaten worden vastgesteld;

- nieuwe mogelijkheden om programma's op grotere schaal uit te voeren via "geïntegreerde projecten" die er door een hefboomwerking aan moeten bijdragen dat andere EU-, nationale en private middelen worden ingezet voor milieu- en klimaatdoelstellingen;
- op markttoepassing gerichte innovatie van de verordening wordt uitgesloten en ondergebracht in *Horizon 2020 (COM(2011) 808)*.
- De uitvoering van de verordening zal worden vereenvoudigd zodat de administratieve lasten voor een aanvraag omlaag gaan.

Het subprogramma milieu (voor natuur- en milieuprojecten) kent 3 prioritaire gebieden;

- Milieu en efficiënt gebruik van hulpbronnen;
- Biodiversiteit;
- Sturing en informatie.

Het subprogramma voor klimaatactie richt zich op de prioriteiten:

- Mitigatie;
- Adaptatie;
- Sturing en Informatie.

- *Impact assessment Commissie*

LIFE maakt onderdeel uit van de begrotingsvoorstellen in het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020 (MFK). De Impact Assessment voor de LIFE verordening beperkt zich daarom tot die aspecten waarover geen besluit is genomen in de MFK-mededeling. Een aantal opties is uitgewerkt voor verschillende dimensies van het LIFE-programma. Op grond van een vergelijking tussen die opties wordt een voorkeur uitgesproken voor een programma dat beter thematisch prioriteert, eenvoudiger is en met aanmerkelijke synergie met andere EU-fondsen door een sterker multipliereffect. Dit sluit aan bij de belangrijkste aanbevelingen van de evaluaties van het bestaande LIFE-programma. De verwachting is dat het programma zo €900 – €1.210 miljoen per jaar aan milieuvordelen genereert met besparingen van 7-12% op inschrijvingskosten en 25% op rapportageverplichtingen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De EU is bevoegd op basis van art 192 en art 191 VWEU.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- *Subsidiariteit*: positief. Dit instrument dient specifiek om de uitvoering en realisatie van communautaire prioritaire beleidsdoelen te ondersteunen. Een belangrijk element is het genereren en delen van goede praktijken en testen van vernieuwende aanpakken. Door het grensoverschrijdende karakter hiervan is het logisch dat de Europese Commissie hier op communautair niveau een instrument voor ontwikkelt.
- *Proportionaliteit*: positief. Het financieringsinstrument is een goed middel om de realisatie van communautaire milieu-, natuur- en klimaatdoelen te realiseren. Door de introductie van geïntegreerde projecten en de beoogde hefboomwerking om ook andere private, nationale

publieke en Europese fondsen aan te boren en door de mogelijkheid van internationale projecten ontstaat ook een duidelijke toegevoegde waarde voor een instrument op Europese schaal ten opzichte van nationale regelingen.

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

Nederland heeft geen bezwaar tegen de voorstellen van de Commissie.

De comitologie betreft vooral de formulering en vaststelling van de meerjarige werkprogramma's. Nederland hecht er aan dat de lidstaten hierbij betrokken worden, de comitologieprocedure verankert dit voldoende.

De delegatie betreft de nadere specificatie van criteria voor de selectie van projecten die voor subsidie in aanmerking komen, de criteria voor een evenwichtige geografische spreiding van "geïntegreerde projecten" en op de specifieke thematische prioriteiten toepasselijke prestatie-indicatoren. Nederland ondersteunt dat deze nadere specificatie op Europees niveau wordt geregeld door de delegatie van bevoegdheden aan de Commissie.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De allocatie voor de LIFE verordening maakt onderdeel uit van de Meerjarige Financiële Kaders 2014-2020. De commissie stelt voor de periode 2014-2020 een totaalbudget voor LIFE van € 3,6 miljard voor, waarvan € 2,7 miljard voor het subprogramma Milieu, en € 0,9 miljard voor het subprogramma Klimaatactie.

De onderhandelingen over financiële middelen voor LIFE in de periode 2014-2020 maken 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 LIFE 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.

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

De personele last voor coördinatie door de Rijksoverheid (IenM, EL&I) van LIFE zal ongeveer 0,2 fte bedragen. Daarnaast zal voor de uitvoering van de LIFE regeling budget nodig zijn. Het gaat daarbij om de financiering van ongeveer 1 fte op jaarbasis voor de begeleiding en toetsing van projectvoorstellen. De ervaring leert dat zonder deze begeleiding de slagingskans bij subsidieaanvragen aanzienlijk vermindert. Deze taak is momenteel bij AgentschapNL belegd. De financiële gevolgen voor de rijksoverheid zullen moeten worden ingepast op de begrotingen van de verantwoordelijke beleidsdepartementen, conform de regels begrotingsdiscipline.

Verder zullen de verschillende overheden cofinanciering kunnen leveren bij concrete projecten. Dit zal vooral optreden bij projecten die gerelateerd zijn aan Natura 2000, biodiversiteit en Klimaat. Hiervoor zijn echter geen aparte reserveringen nodig in het kader van de LIFE-regeling. Als de overheid als co-financier optreedt is dat bij de uitvoering van eigen nationale en regionale beleidsdoelen.

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

Het EU cofinancieringspercentage bedraagt 70%, in specifieke gevallen 80%. Aanvragers moeten dus zelf 30% (in bijzondere gevallen 20%) medefinanciering regelen. Daarnaast is het schrijven en indienen van aanvragen een vrij intensieve opgave, wat leidt tot (personele) kosten voor de subsidie-aanvragers. De Commissie heeft in haar voorstel voor de nieuwe LIFE-verordening, mede na herhaaldelijke verzoeken van Nederland daarover, aangegeven deze administratieve procedures te willen vereenvoudigen waardoor lastenreducties aannemelijk zijn. Nederland zal hier op blijven aandringen.

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

De administratieve lasten voor de rijksoverheid bestaan vooral uit uitvoeringslasten voor de regeling die hiervoor onder het kopje 5b reeds zijn beschreven. Voorts zijn er administratieve lasten voor de projecten door de rapportageverplichtingen aan de Europese Commissie over de voortgang en afronding van de projecten. De Commissie geeft in haar voorstel voor de LIFE regeling aan deze te willen vereenvoudigen en reduceren.

De personele en administratieve lasten voor decentrale overheden en bedrijven bestaan uit de tijdsbesteding en kosten verbonden aan het formuleren en indienen van projectvoorstellen. Voorts zijn er administratieve lasten voor de projecten door de rapportageverplichtingen aan de Europese Commissie over de voortgang en afronding van de projecten. De Commissie geeft in haar voorstel voor de LIFE regeling aan deze te willen vereenvoudigen en reduceren.

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 implementatie is haalbaar. De verordening geldt voor de periode 2014-2020 en is een voortzetting van een bestaand instrument met een deels aangepaste aanpak en focus. Voor klimaatactie moet hier vooralsnog een voorbehoud gemaakt worden omdat deze prioriteit nieuw is in het LIFE-programma en aangestuurd zal worden door DGClimate.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet nodig, de verordening wordt door de EC geëvalueerd op Europees niveau volgens haar eigen procedures. De verordening eindigt in 2020.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Geen implicaties. De uitvoering van LIFE environment (inclusief nature) kan worden voortgezet met de bestaande nationale structuren. Voor LIFE climate action zullen nieuwe structuren moeten worden opgezet in samenwerking met DG Clima van de Europese Commissie. Parallel hieraan zal in Nederland een structuur moeten worden opgezet om subsidieaanvragers te begeleiden in hun aanvraag. De uitvoerbaarheid is daarmee een aandachtspunt maar vooralsnog geen zorgpunt

b) Handhaafbaarheid

Niet aan de orde.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland staat positief tegenover de voorstellen van de EC voor de LIFE verordening.

Motivatie:

De verordening voorziet in een specifiek financieel instrument waarmee de EC de uitvoering van haar milieu-, natuur- en klimaatbeleid ondersteunt, in aanvulling op financiering van maatregelen voor milieu, biodiversiteit en klimaat vanuit andere beleidssectoren (GLB, GVB, Cohesiefondsen). Door de opname van integrale projecten wordt het mogelijk via de LIFE verordening territoriaal grotere en sectoroverstijgende projecten te financieren in het natuur-, milieu- en klimaatbeleid. Nederland ondersteunt de introductie van deze nieuwe categorie met de mogelijkheid om ook uit andere fondsen financiering te genereren van harte. Vooral voor natuurprojecten (biodiversiteit) als voor klimaatprojecten biedt dit aanmerkelijke voordelen door de schaal en de integraliteit van de opgaven waarvan sprake is.

Door de opname van geïntegreerde projecten wordt het mogelijk via de LIFE-verordening territoriaal grotere en sectoroverstijgende projecten te financieren in het natuur-, milieu- en klimaatbeleid. De verordening beoogt daarbij ook de aanwending van andere private, nationale en Europese fondsen te stimuleren (een multiplier-effect). Het instrument kan daarmee een goede bijdrage leveren aan integrale duurzame gebiedsontwikkeling, waarbij zowel natuurdoeleinden als klimaatdoeleinden gerealiseerd kunnen worden, en andere maatschappelijk relevante doelen.

Het instrument ondersteunt de uitvoering van andere communautaire richtlijnen en verordeningen zoals de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, wetgeving uit het Europese klimaat- en energiepakket, en wetgeving voor afval, luchtkwaliteit en energie en klimaatbeleid.

De verordening biedt in aansluiting op de instrumenten die beschikbaar zijn vanuit landbouw (GLB), visserij (GVB) en regionaal beleid (Cohesiefondsen) een aanvullend en specifiek financieel instrument voor de uitvoering van communautaire verplichtingen vanuit Natura 2000. Dit is met name ook van belang voor herstelbeheer in het kader van Natura 2000 (en Programmatische Aanpak Stikstof) die nagenoeg niet via andere EU fondsen gefinancierd kunnen worden.

Daarnaast blijft er aandacht voor meer klassieke LIFE-milieuprojecten, waarbij de focus verschuift naar een efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Ook hiermee sluit de verordening aan op nationale beleidskeuzes, zoals onder meer blijkt uit de Grondstoffennotitie (zomer 2011) en de aandacht daarin voor thema's als grondstofzekerheid, hergebruik van hulpbronnen, etc. Nederland staat derhalve zeer positief tegenover incorporatie van dit thema in de LIFE-regeling.

De Commissie wil verder financiering van milieu en klimaat in andere EU-fondsen bevorderen via mainstreaming. Nederland staat positief tegenover de voorgestelde vergroening van de EU begroting door middel van mainstreaming in de verschillende fondsen. Dit LIFE-instrument wordt aanvullend ingezet om verdere prioriteiten te realiseren, de uitvoering rechtstreeks te monitoren en de financiële middelen rechtstreeks te kunnen inzetten. De reservering van 50% van het budget van subprogramma milieu voor biodiversiteit, ook een eigen beleidsprioriteit, wordt door Nederland ondersteund. De focus op Natura2000 is in lijn met het gelijktijdig gepubliceerde 'Commission Working Staff Paper on Financing Natura2000' (SEC (2011) 1573). Het voorstel past binnen het streven van Nederland naar vergroening van de EU-begroting.

De onderhandelingen over de LIFE verordening maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de LIFE verordening niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van de LIFE verordening 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. De omvang van het LIFE-programma dient te worden gezien in het kader van de onderhandelingen over het totale MFK 2014-2020. De middelen voor LIFE dienen in de ogen van het kabinet te worden gevonden binnen een nominale bevrozing van de middelen voor de begrotingscategorie voor natuurlijke hulpbronnen (thans categorie 2).

Fiche 6: richtlijn consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn van de raad inzake consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland

Datum Commissiedocument

14 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 881 definitief

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201198

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC(2011) 1556 final

Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

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

a) Rechtsbasis

Artikel 23 EU-Werkingsverdrag

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Er geldt een bijzondere wetgevingsprocedure: de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en het Europees Parlement wordt geraadpleegd.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Iedere EU-burger geniet consulaire bescherming in derde landen waar zijn eigen lidstaat niet vertegenwoordigd is. Hij kan hiervoor terecht bij posten van andere EU-lidstaten, die hem of haar dezelfde bescherming dient te bieden als zijn eigen onderdanen. Over de precieze invulling van dit recht bestaat geen consensus en de lidstaten gaan hier in de praktijk verschillend mee om. De Europese Commissie wil met dit voorstel de consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers verbeteren. De Commissie doet voorstellen om de personele werkingsfeer, de toegang

tot consulaire bescherming en samenwerking/coördinatie, de plaatselijke coördinatie, bijstand in crisissituaties en de financiële afhandeling te verduidelijken.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De EU is bevoegd om coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen voor te stellen (artikel 23). Het subsidiariteitsoordeel luidt positief. Het proportionaliteitsoordeel is negatief.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Het voorstel biedt een kans om de praktische uitwerking tussen de vertegenwoordigingen van lidstaten in derde landen te verbeteren. Ook biedt het voorstel kansen om de samenwerking op consulaire gebied te versterken. Het risico bestaat dat met dit voorstel vanuit de EU normen aan consulaire bijstand worden opgelegd aan de lidstaten en daarmee de vrijheid van lidstaten wordt beperkt om zelf de verschillende vormen van consulaire bijstand te bepalen en in te vullen.

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland steunt versterking van de coördinatie en samenwerking tussen de vertegenwoordigingen van de lidstaten.

Het kabinet is echter ook van mening dat het voorstel zich daartoe moet beperken en is geen voorstander van het inkleuren van de diverse vormen van bijstand door de EU. Tevens vindt het kabinet het van belang dat 'consulair shoppen' wordt voorkomen.

3. Samenvatting voorstel

EU-burgers die verblijven in een derde land waar de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten geen ambassade of consulaat heeft, hebben recht op consulaire bescherming door de consulaire instanties van elke andere lidstaat. Die lidstaat moet deze niet-vertegenwoordigde EU-burgers bijstaan onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen (artikel 20, lid 2 onder VWEU, artikel 23 VWEU en artikel 46 van het EU-Handvest voor de Grondrechten). De Commissie wil dit recht nadere invulling geven en samenwerking en coördinatie tussen consulaire instanties bevorderen. Eerder dit jaar presenteerde de Commissie een mededeling over consulaire bescherming, waarin maatregelen werden aangekondigd⁷. De voorgestelde richtlijn zal een intergouvernementeel besluit uit 1995 over diplomatieke en consulaire bescherming⁸ vervangen.

Met het voorstel wil de Commissie:

- verduidelijken wie in aanmerking kan komen voor consulaire bijstand (personele werkingssfeer). Hierbij stelt de Commissie voor dat ook familieleden van niet-vertegenwoordigde EU-burgers in aanmerking moeten komen voor bescherming. Tevens wordt ingevuld wat verstaan moet worden onder "toegang hebben" tot een consulaire post. Volgens de Commissie is een post ontoegankelijk als het voor de EU-burger onmogelijk is deze te bereiken en nog dezelfde dag naar zijn vertrekplaats terug te keren.
- vastleggen in welke gevallen niet-vertegenwoordigde EU-burgers (en hun familieleden) consulaire bijstand krijgen van een andere lidstaat en hoe dit moet worden gecoördineerd met de lidstaat van herkomst. De gevallen die in de richtlijn genoemd worden waarin

⁷ Zie het BNC-fiche over deze mededeling, Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 22112, nr. 1164

⁸ Besluit 95/553/EG. Publicatieblad EU L 314 van 28 december 1995, bladzijde 73

bijstand verleend dient te worden zijn: arrestatie of detentie, slachtoffer zijn van een misdrijf, ernstige ongevallen of ziekten, overlijden, hulp en repatriëring in noodsituaties, behoefte aan nood-reisdocumenten.

- regels geven voor de plaatselijke coördinatie.
- een regeling voor consulaire bescherming in geval van crisissituaties en financiële procedures (ter vereffening van geleverde diensten tussen de lidstaten). Hierbij wordt het reeds in gebruik zijnde concept van de "leidende staat" bij crises gebruikt.
- procedures voor de afhandeling van financiële vergoedingen tussen lidstaten.

Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impact-assessment uitgevoerd. Hierin zijn drie beleidsopties geformuleerd:

1. Handhaving status quo. Geen actie op EU-niveau.

De Commissie heeft niet voor deze optie gekozen omdat zij niet verwacht dat onder de huidige omstandigheden de coördinatie en samenwerking alsmede de bescherming van burgers in derde landen verbeterd worden.

2. Een richtlijn die de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers nader uitwerkt en faciliteert.

Deze optie zorgt ervoor dat EU-burgerschap tastbaarder wordt voor burgers door het recht op consulaire bescherming onder dezelfde voorwaarden te verduidelijken, en door het verbeteren van samenwerking en daarmee samenhangende procedures. Ook worden afspraken voorgesteld ter vereenvoudiging van het vragen van financiële vergoedingen, die voortvloeien uit geleverde inspanningen ten behoeve van niet-vertegenwoordigde burgers in crisissituaties.

3. Een richtlijn die het hetzelfde effect heeft als optie 2, maar uitgebreid met onder andere bescherming aan langdurig ingezetenen en vluchtelingen en het opzetten van een vergoedingssysteem voor consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers op basis van cofinanciering.

De Commissie heeft gekozen voor optie 2, met name omdat optie 3 te veel kosten (zowel op EU-niveau als voor de lidstaten) met zich mee zou brengen. De Commissie meent dat met de keuze van optie 2 het dichterbij brengen van het EU-burgerschap bij de burger bijna net zo goed gediend ("marginally less effective") is als met optie 3.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De EU heeft een bevoegdheid ten aanzien van consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers. Op basis van artikel 23 VWEU kan de Raad richtlijnen aannemen tot vaststelling van coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die nodig zijn om die bescherming te vergemakkelijken. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag, maar is van mening dat het voorstel op een aantal punten verder gaat dan enkel 'coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen'. Zo worden in de richtlijn de gevallen genoemd waarin een lidstaat

bijstand dient te verlenen aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers (artikel 8 tot en met 11 in het voorstel). Hiervoor biedt artikel 23 VWEU geen grondslag. Het is aan de lidstaten om vast te stellen in welke gevallen zij bijstand verlenen aan hun eigen onderdanen. Vervolgens worden niet-vertegenwoordigde EU-burgers op gelijke voet met eigen onderdanen behandeld.

Bovendien is Nederland van mening dat de EU geen bevoegdheid heeft om de lidstaten voor te schrijven welke familieleden van niet-vertegenwoordigde EU-burgers in aanmerking dienen te komen voor consulaire bijstand.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief.

Dit oordeel ziet niet op de delen waarvoor de EU geen bevoegdheid heeft (zie punt 4a). Voor die delen is het niet nodig om een subsidiariteitsoordeel te geven.

Het EU-niveau is het juiste niveau om coördinatie- en coöperatiemaatregelen om de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers te faciliteren. Een regeling waarin staat wat van de (posten van) lidstaten verwacht wordt en de onderlinge vergoeding geregeld wordt kan het beste op het niveau van de EU worden gerealiseerd.

Proportionaliteit: negatief

Vooraf moet worden opgemerkt dat voor een belangrijk deel van het voorstel naar de mening van het kabinet de grondslag ontbreekt. Het proportionaliteitsoordeel ziet derhalve enkel op het deel dat gaat over coördinatie en samenwerking tussen de lidstaten (zoals de verduidelijking van een aantal begrippen, samenwerking op plaatselijk niveau, samenwerking in crisissituaties en de financiële procedures). Op die punten luidt het oordeel van Nederland over de proportionaliteit negatief. Het kabinet is van mening dat het voorstel op een aantal punten te strikte en te specifieke normen voorschrijft. Consulaire bijstand vereist maximale flexibiliteit om in te kunnen spelen op verschillende situaties. Dat moet in de ogen van het kabinet zo blijven en bovendien (conform het recht op consulaire bijstand zoals neergelegd in de Verdragen en het Handvest) afhangen van de voorwaarden die een lidstaat zelf heeft gesteld. Dit ziet onder andere op de volgende punten (zie ook paragraaf 9)

- de vraag wanneer een vertegenwoordiging 'toegankelijk' is.
- Een strikt format voor de financiële afhandeling, daar waar de praktijken van lidstaten sterk verschillen.

Over de juridische vorm kan nog worden opgemerkt dat artikel 23 VWEU dwingend voorschrijft dat de maatregelen in de vorm van een richtlijn worden gegoten.

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

Het voorstel bevat geen financiële consequenties voor de EU-begroting. Ambassades en consulaten worden gefinancierd vanuit nationale begrotingen.

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

Niet-vertegenwoordigde EU-burgers hebben op grond van hun EU-burgerschap (artikel 20 VWEU) een recht op consulaire bescherming van andere lidstaten onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Dat verandert niet met dit voorstel, maar het recht wordt wel verduidelijkt/nader ingevuld. De consequenties hangen af van de mate waarin niet-vertegenwoordigde EU-burgers gaan aankloppen bij Nederlandse posten en vice versa (Nederlanders bij posten van andere lidstaten). Hoewel de effecten moeten worden afgewacht, is de verwachting dat de toeloop niet significant zal toenemen. Alle gemaakte kosten voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers kunnen worden verhaald op de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit. In principe zou de richtlijn dan ook niet tot extra uitgaven mogen leiden. Wel bestaat de mogelijkheid dat de kosten voor een lidstaat stijgen als diens burgers in toenemende mate aankloppen bij ambassades of consulaten van andere lidstaten, waarvan de kosten voor dienstverlening hoger liggen dan die van Nederland. Deze extra kosten moeten, conform de regels budgetdiscipline, worden opgevangen binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement. Of het voorstel ook personele consequenties heeft is onduidelijk en zal sterk verschillen per post en de vertegenwoordigingen van EU-lidstaten in het desbetreffende land. Ook hier geldt dat alle gemaakte kosten gedeclareerd kunnen worden. Mocht er extra personeel nodig zijn vanwege een significante toename van de toeloop, zouden deze kosten derhalve gedekt moeten kunnen worden via declaraties ingediend bij de lidstaat waarvan de niet-vertegenwoordigde EU-burger de nationaliteit bezit. Waar het voorstel de consulaire bescherming van de gezinsleden zonder EU-nationaliteit van EU-burgers regelt, wordt de bevoegdheid van de EU overschreden. De financiële implicaties zouden bovendien aanzienlijk kunnen zijn. Immers, ieder gezinslid van een EU-burger zou consulaire bescherming moeten krijgen als betrof het gezinsleden van eigen burgers van de lidstaat waar de EU-burger aanklopt. In Nederland krijgen familieleden van Nederlanders beperkte consulaire bijstand indien zij een Nederlandse verblijfsvergunning hebben.

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

Door bij posten van andere lidstaten aan te kloppen zullen de onkosten voor de burger lager uitvallen. Omdat de hulpvragende burger echter wordt behandeld als ware hij/zij onderdaan van het bijstand verlenende land kan het service- en kostenniveau verschillen.

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

Het voorstel van de Commissie sluit aan bij de Nederlandse voorkeur voor bilaterale afhandeling. Van deze opzet mag verwacht worden dat dit de minste regeldruk tot gevolg heeft.

De consulaire bescherming van burgers zal beter worden omdat zij toegang hebben tot meer posten voor bescherming. Ook zullen er soms afspraken gemaakt zijn over de verdeling van de bijstand vragende burgers. Kennis nemen van de verschillende niveaus van bijstand en de verdeling van burgers tussen posten ter plaatse zal het nodige uitzoekwerk van burgers vereisen. De Commissie is zich van dit laatste punt bewust.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel in de huidige vorm noopt tot de totstandkoming van (rijks)wetgeving.

b. Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum

inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Er is nog geen implementatietermijn bepaald. Nederland zal er op toezien dat, indien het voorstel noopt tot de totstandkoming van (rijks)wetgeving, er een voor Nederland haalbare termijn zal gelden, bij voorkeur minimaal twee jaar.

c. Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen (artikel 20). Hiervoor is nog geen termijn bepaald. Nederland is een voorstander van deze evaluatiebepaling.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Er zijn geen specifieke problemen die gesignaleerd dienen te worden. Het is niet duidelijk of met deze richtlijn de toeloop bij de Nederlandse posten groter zal zijn.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel is handhaafbaar. Het ministerie van Buitenlandse Zaken stuurt de consulaire taken van de Nederlandse posten aan. Het is mogelijk op de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn te handhaven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Het kabinet beschouwt consulaire bescherming en het consulaire deel van crisisrespons als essentieel voor de bescherming van Nederlanders in het buitenland. Nederland steunt de beginselen over consulaire bescherming zoals geformuleerd in artikelen 20 en 23 VWEU en artikel 46 van het EU-Handvest: iedere niet-vertegenwoordigde EU-burger die aanklopt bij de ambassade van een andere lidstaat om bijstand, dient geholpen te worden als ware het een eigen burger. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij de evacuatie van burgers uit Libië in 2011, wordt proactief opgetreden en helpen de EU-lidstaten elkaars burgers met goede resultaten.

Nederland is een voorstander van betere coördinatie en samenwerking, maar wil niet dat de EU gedetailleerd gaat inkleuren welke bijstand de lidstaten moeten bieden. Hiervoor biedt artikel 23 VWEU geen grondslag en Nederland vindt het bezwaarlijk dat deze voorstellen verder gaan dan de bestaande Europese praktijk. Het is goed dat de Commissie niet-vertegenwoordigde EU-burgers wil informeren over de soorten bijstand die geboden wordt (gemeenschappelijke praktijken van de lidstaten), maar die bijstand hoeft daarmee niet verplicht te worden gesteld. Er zijn voldoende mogelijkheden, bijvoorbeeld via de speciale website van de Commissie over consulaire bescherming (Consular OnLine), om dit kenbaar te maken.

Een ander belangrijk punt voor het kabinet is dat 'consulair shoppen' niet gestimuleerd moet worden. Dit houdt in dat niet-vertegenwoordigde EU-burgers aankloppen bij de vertegenwoordiging waar de meest voordelige bijstand geboden wordt. De Commissie heeft een criterium voorgesteld

wanneer de eigen vertegenwoordiging niet 'toegankelijk' is, maar dit blijft subjectief en afhankelijk van de hulpvraag van de burger.

Het kabinet is van mening dat lidstaten zelf mogen bepalen of ze consulaire bijstand verlenen aan familieleden zonder een EU-nationaliteit van niet-vertegenwoordigde EU-burgers en in welke mate. Hierbij dienen de lidstaten fundamentele rechten te respecteren (zoals het recht op gezinsleven), maar dat staat los van de mogelijkheid voor de EU om tot betere coördinatie en samenwerking te komen op dit terrein. Het kabinet is dan ook tegen de in het voorstel opgenomen referenties naar definities van welke personen als familielid moet worden aangemerkt (zoals een verwijzing naar richtlijn 2004/38 in de preambule).

In het regeerakkoord (pagina 8) is opgenomen dat Nederland graag een sterkere rol voor EDEO (Europese Dienst voor Extern Optreden) wil zien, in het bijzonder op het gebied van consulaire zaken. Nederland is daarom van mening dat bij de uitwerking van de acties de EDEO, middels inzet van diens vertegenwoordigingen in derde landen, een prominente rol dient te krijgen. Juist bij inkrimping van het postennet kunnen Nederlandse burgers gebaat zijn bij een coördinerende rol van de EU op dit terrein.

Nederland zal er bij dit EU-voorstel op toezien dat de rol van de EU zich beperkt tot het faciliteren van bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers uit andere EU-lidstaten. Het is niet wenselijk dat aanvullende consulaire crisisrespons vanuit Brussel wordt georganiseerd, zeker niet als dat gevolgen zou hebben voor de Nederlandse begroting.

Nederland is een voorstander van een heldere regeling met betrekking tot de financiële vergoeding voor geleverde consulaire diensten aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers, ook in crisissituaties. Hierbij moet de regeling wel voldoende rekening houden met de huidige praktijk van de lidstaten. Zo stelt bijvoorbeeld artikel 12 van het voorstel een regeling in voor het verlenen van voorschotten. Nederland verleent geen voorschotten en ziet dit dan ook niet als consulaire bescherming.

Tevens is Nederland voorstander van afspraken over financiële compensatie bij crisissituaties. Het formaliseren van het delen van lasten betekent een versterkte bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers. Mogelijk zullen lidstaten met een kleinere buitenlandse dienst en defensiecapaciteit ook eerder middelen voor evacuaties beschikbaar stellen als zij op vergoeding van een deel van de kosten kunnen rekenen. Nederland meent echter dat afspraken over dergelijke compensatie een bilateraal karakter zouden moeten hebben, hetgeen ook de opzet lijkt in dit voorstel.

Fiche 7: Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie, mededeling Open gegevens en het besluit over hergebruik van documenten van de Commissie

1. Algemene gegevens

Titel voorstellen:

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Open gegevens, Motor voor innovatie, groei en transparante governance

Besluit hergebruik van de Commissie betreffende het hergebruik van documenten van de Commissie

Datum Commissiedocumenten:

12 december 2011

Nr. Commissiedocumenten:

COM (2011) 877

COM (2011) 882

(2011/833/EU)

Pre-lex:

Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201183

Mededeling Open Gegevens, Motor voor innovatie, groei en transparante governance

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201185

Besluit hergebruik van de Commissie betreffende het hergebruik van documenten van de Commissie

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:330:0039:0042:NL:PDF>

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

SEC (2011) 1551

SEC (2011) 1552

Behandelingstraject Raad:

Het voorstel wordt behandeld in de Telecomraad.

Eerstverantwoordelijk ministerie:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

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

Rechtsbasis:

De richtlijn is vastgesteld op grond van 114 VWEU (voorheen artikel 95 EG) (interne markt) een gebied waarop de gemeenschap een gedeelde bevoegdheid heeft met de lidstaten.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsbevoegdheid Europees Parlement

Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

Niet van toepassing

2. Samenvatting BNC-fiche

De Europese Commissie heeft drie aan elkaar gerelateerde voorstellen gedaan. Het voorstel voor wijziging van de Richtlijn hergebruik van Overheidsinformatie, een mededeling Open Gegevens en een besluit hergebruik eigen Commissiedocumenten. Het voorstel voor wijziging van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie heeft tot doel hergebruik van overheidsinformatie makkelijker te maken door de voorwaarden die aan hergebruik kunnen worden gesteld te verminderen en de verstrekingskosten te maximeren behoudens enkele uitzonderingen. Daarnaast gaat het voorstel, in afwijking van de huidige richtlijn, uit van de verplichting tot beschikbaar stellen van openbare overheidsinformatie voor hergebruik. De mededeling open gegevens bouwt voort op de wijziging van de richtlijn en staat in het teken van het stimuleren van goede voorbeelden en samenwerking tussen lidstaten op het gebied van open data. Het besluit van de Commissie over hergebruik van Commissiedocumenten is een vertaling van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie naar het niveau van de Commissie en geeft het goede voorbeeld richting lidstaten.

De richtlijn is vastgesteld op grond van artikel 114 VWEU voorheen 95 EG (interne markt) een gebied waarop de gemeenschap een gedeelde bevoegdheid heeft met de lidstaten. De subsidiariteit van het voorstel wordt positief beoordeeld. De proportionaliteit van het voorstel is deels positief en deels negatief vanwege de uitbreiding van de reikwijdte naar archieven, bibliotheken en musea en het toezichtorgaan.

Nederland staat op hoofdlijnen positief tegenover de voorstellen van de Commissie. Het Nederlandse beleid is gericht op het makkelijker maken van hergebruik van overheidsinformatie. De voorstellen van de Commissie ondersteunen grotendeels de nationale beleidslijn. Sommige onderdelen gaan minder ver dan het Nederlandse beleid, waaronder het

voorstel met betrekking tot verstrekkingkosten, uitzonderingsmogelijkheden bij hergebruik en de mogelijkheid tot het voorbehouden van bronvermelding.

Nederland acht aanscherping van de gemeenschappelijke EU regels voor hergebruik van overheidsinformatie legitiem. Lidstaten behouden de verantwoordelijkheid om te bepalen welke overheidsinformatie al dan niet openbaar is; eenmaal openbare informatie is in de hele EU onder gelijke voorwaarden beschikbaar voor hergebruik door derden volgens de (minimum)regels van de richtlijn. Aldus bevordert de richtlijn een gelijk speelveld en meer en grensoverschrijdende diensten op de interne markt. Nederland acht het wenselijk dat organisaties die wettelijk de mogelijkheid hebben hogere tarieven te vragen die mogelijkheid houden.

Uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar archieven, bibliotheken en musea acht Nederland ongewenst. Nederland oordeelt ook negatief over de verplichte instelling van een nationale toezichthouder.

3. Samenvatting voorstel

a) Inhoud voorstel:

In dit fiche worden drie voorstellen van de Europese Commissie besproken.

1. Het eerste voorstel betreft een wijziging van de bestaande richtlijn hergebruik van overheidsinformatie. De voorgestelde wijzigingen ten opzichte van 2003 zijn:

- Wijziging van het algemeen principe: alle documenten die openbaar zijn komen in aanmerking voor hergebruik door derden, voor elk doel, commercieel of niet commercieel, tenzij er rechten van derden op rusten. Het wordt verplicht om openbare documenten ter beschikking te stellen voor hergebruik, tenzij op de documenten auteursrechten rusten van partijen buiten het overheidsorgaan.
- Overheidsorganen mogen geen hogere vergoeding vragen voor het verstrekken van documenten dan de kosten van verstrekking bij een individueel verzoek (marginale kosten). Afwijking van dit principe is slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk en moet goed worden onderbouwd.
- Machine leesbare formats: Documenten worden zoveel mogelijk verstrekt in machine leesbare formats (formats waarmee documenten een dusdanige structuur hebben dat ze makkelijk vindbaar zijn bijvoorbeeld via zoekmachines) zodat hergebruik makkelijker is.
- Onafhankelijk toezicht: lidstaten zorgen dat een onafhankelijke toezichthouder de naleving van de richtlijn controleert en geschillen beslecht rondom hergebruik van overheidsinformatie.
- Uitbreiding reikwijdte: De richtlijn gaat ook gelden voor archieven, bibliotheken (waaronder universiteitsbibliotheken), en musea.

Het potentieel van open data en hergebruik van overheidsinformatie heeft nu meer aandacht dan ooit, maar de mogelijkheden zijn volgens de Commissie nog niet uitgeput en de verschillen tussen lidstaten nog te groot. De voorgestelde wijzigingen in de EU richtlijn voor hergebruik van overheidsinformatie moeten ervoor zorgen dat openbare overheidsinformatie in de hele EU beschikbaar wordt gesteld als open data en makkelijker herbruikbaar wordt voor derden.

2. De Europese Commissie is naast de wijziging voor de richtlijn voor hergebruik van overheidsinformatie gekomen met een mededeling over open gegevens. Deze mededeling haakt deels in op de wijziging van de richtlijn. De Europese Commissie roept op tot samenwerking en uitwisseling van goede voorbeelden met betrekking tot open data tussen lidstaten. Daarnaast wordt de lidstaten gevraagd om een bijdrage aan de ontwikkeling van een pan Europees open data portaal en het beschikbaar stellen van datasets voor dit portaal.

3. In het besluit van de Europese Commissie is vastgelegd hoe de Europese Commissie omgaat met het beschikbaar stellen van eigen informatie voor hergebruik. Met het besluit van de Europese Commissie over het hergebruik van de eigen documenten probeert de Commissie het goede voorbeeld te geven.

b) *Impact-assessment Commissie:*

Het impactassessment behandelt vijf opties: niks veranderen, intrekken richtlijn, soft law maatregelen, wetwijzigingen en gecombineerde oplossing. Uitkomst is een combinatie van soft law maatregelen en wetwijzigingen. De combinatie van zowel soft law maatregelen als wetwijzigingen kan Nederland ondersteunen. Momenteel is Nederland zelf ook bezig met de wetwijziging van de Wob.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid:*

De richtlijn is vastgesteld op grond van artikel 114 VWEU voorheen 95 EG (interne markt) een gebied waarop de gemeenschap een gedeelde bevoegdheid heeft met de lidstaten. Nederland is het met deze rechtsbasis eens.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

- *Subsidiariteit:*

De subsidiariteit van het voorstel wordt positief beoordeeld. Nederland deelt de gegeven rechtvaardiging voor EU ingrijpen: verdere aanscherping en harmonisering van de regels voor hergebruik van overheidsinformatie in de EU draagt bij aan een gelijk speelveld op de interne markt en aan de totstandkoming van meer en grensoverschrijdende diensten op basis van overheidsinformatie. Hergebruik van overheidsinformatie en open data zijn internationale en grensoverschrijdende thema's. Daarom is het goed dat over hergebruik van overheidsinformatie gemeenschappelijke afspraken worden gemaakt.

Ook blijft informatie waarop rechten van derden rusten buiten de richtlijn. De Europese Commissie mengt zich niet in het bepalen wat wel en niet openbare overheidsinformatie is. Nederland oordeelt daarom in beginsel positief over de subsidiariteit van het voorstel.

- *Proportionaliteit:*

De proportionaliteit van het voorstel is deels positief en deels negatief. De wijzigingen die de Commissie voorstelt laten voldoende ruimte aan de lidstaten om een eigen invulling te kiezen. Het belangrijkste is dat lidstaten nog steeds zelf bepalen welke overheidsinformatie wel en niet

openbaar is. Uitgezonderd van de richtlijn blijft: informatie over en met betrekking tot persoonsgegevens, staatsveiligheid, bedrijfsvertrouwelijkheid. De categorieën die nu ook uitzonderingen vormen in de Wob en dit is tevens in lijn met het in de Digitale Agenda.nl geformuleerde principe 'open tenzij'. Daarnaast wordt om het hergebruik te bevorderen machine leesbaarheid van documenten aanbevolen. Hier is geen sprake van een verplichting.

Nederland acht uitbreiding van de reikwijdte naar archieven, bibliotheken en musea niet proportioneel. De bedrijfsvoering van erfgoedinstellingen wordt door de EU richtlijn onnodig zwaar belast en leidt tot procedures bij een nationale toezichthouder en/of de rechter. Verder wordt door het voorstel de nationale beleidsvrijheid op het gebied van cultuur beperkt. Dit klemmt te meer omdat het beoogde doel – meer (commercieel) hergebruik van erfgoeddata - op Europees niveau op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt, namelijk door samenwerking in het verband van Europeana (zie paragraaf 9).

Nederland oordeelt negatief over de verplichting tot het instellen van een onafhankelijk toezichtorgaan. Het toezichtorgaan krijgt in het voorstel een aantal bevoegdheden toegekend die niet passen binnen het Nederlandse rechtssysteem. Dat is een inbreuk in het nationale bestuursrecht. Daar komt bij dat verzoekers om hergebruik het recht hebben op grond van artikel 6 EVRM om hun geschillen aan de rechter voor te leggen. Een nieuw toezichtorgaan leidt tot langere procedures, omdat na het toezichtorgaan toch nog een toegang tot de rechter blijft bestaan. In Nederland wordt toezicht op overheidsorganen in beginsel niet aan onafhankelijke toezichtorganen toebedeeld en wordt een dergelijk orgaan niet belast met de beslechting van geschillen tussen burgers en overheid.

Een ander argument tegen het toezichtorgaan is meer organisatorisch van aard. Nederland is geen voorstander van het creëren van nieuwe instanties. De bevoegdheden van het toezichtorgaan zouden moeten worden toegevoegd aan de bevoegdheden van een bestaande organisatie.

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

Niet van toepassing

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting:

De consequenties voor de EU begroting hebben met name betrekking op de mededeling over Open gegevens. Daarin doet de Europese Commissie de uitspraak dat zij activiteiten om overheidsgegevens open te stellen zal blijven stimuleren met behulp van haar financieringsprogramma's. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU begroting.

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

Voor de rijksoverheid zijn er mogelijk financiële gevolgen. Een prijsverlaging van verstrekking van overheidsinformatie als gevolg van verstrekking met maximaal marginale verstrekkingskosten kan leiden tot een vermindering van overheidsinkomsten voor die overheidsorganen die nu hogere

tarieven vragen voor verstrekking. Bij een aantal overheidsorganen is namelijk wettelijk vastgelegd dat tarieven mogen worden gevraagd (Kadaster, handelsregister, RDW, CBS, Hydrografische Dienst van Defensie). Onder de gewijzigde richtlijn blijven uitzonderingen mogelijk, maar deze zijn beperkt en overheidsorganen moeten verantwoorden waarom meer gevraagd kan worden dan verstrekingskosten. Dit kunnen andere redenen zijn dan Intellectuele eigendomsrechten zoals een wettelijke basis om tarieven te vragen die te maken heeft met het financieren van de eigen bedrijfsvoering. . De inzet van Nederland is dat bovengenoemde organisaties uitgezonderd blijven van de richtlijn. Nederland is van mening dat de voorgestelde criteria hiervoor helder en duidelijk moeten worden vastgesteld. Het is niet duidelijk of de Commissie dit doet samen met de lidstaten of dat het de Commissie het over laat aan de lidstaten. Dat laatste zou niet bevorderlijk zijn voor het gelijke speelveld, omdat er dan aanzienlijke verschillen kunnen onderstaan tussen lidstaten voor wat betreft overheidsorganisaties die uitgezonderd worden van de richtlijn.

Voor het Nederlandse beleid wordt voorgesteld het maximum op maximaal marginale verstrekingskosten te leggen omdat uitgegaan wordt van het verstrekken van reeds verzamelde/geproduceerde informatie. Behalve de bovengenoemde uitzondering voor wat betreft wettelijke tarieven van een aantal overheidsorganen, zal de enige uitzondering op de marginale verstrekingskosten kunnen zijn dat hergebruikers specifieke eisen stellen aan de beschikbare informatie. Op dat moment zouden overheidsorganisaties een hogere vergoeding mogen doorberekenen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

De precieze baten voor de samenleving zijn niet voor de Nederlandse situatie berekend. Wel zijn hier studies naar gedaan in diverse andere Europese landen. Op grond hiervan kan een grove schatting worden gemaakt voor de Nederlandse situatie. Zo kan bijvoorbeeld de Deense economie een basis vormen voor een grove schatting van wat het de Nederlandse economie kan opleveren. Een Deense studie verwacht een indirecte waarde van 80 miljoen euro. De Deense economie is ongeveer 2,5 keer kleiner. Voor de Nederlandse economie zou dit dan een waarde van commercieel hergebruik 200 miljoen euro opleveren. Daarnaast worden de opbrengsten van commercieel hergebruik voor de hele Europese economie geschat op 28 miljard euro.⁹

Er zijn ook financiële gevolgen voor (decentrale) overheden. Deze kosten zitten niet zozeer in de informatieverzameling. Het gaat immers om het verstrekken van openbare informatie die reeds is verzameld voor of als bijproduct van de uitvoering van een publieke taak. Overheden zijn niet verplicht informatie te produceren of te verzamelen alleen voor het doel van hergebruik. Aanbevolen wordt de informatie beschikbaar te stellen in machine leesbare formaten. Ondanks dat het hier niet gaat om een resultaatsverplichting, maar een inspanningsverplichting zullen steeds meer overheden systemen moeten aanpassen om documenten volgens machine leesbare formats aan te bieden. Tegelijk zullen veel van dergelijke investeringen toch al gedaan moeten worden om als overheid goed in een moderne vernetwerkte informatiesamenleving te functioneren.

⁹ (Studie Vickery september 2011)

In deze vorm van de richtlijn kan niet worden uitgesloten dat beperkte investeringen bij overheidsorganisaties noodzakelijk zijn, maar deze zijn lastig te kwantificeren. De investeringen die worden gedaan zijn echter niet in alle gevallen direct toe te rekenen aan de richtlijn zelf, maar bijvoorbeeld gerelateerd aan het op orde brengen van de informatiehuishouding binnen overheidsorganisaties of verbetering van dienstverlening. Dit draagt bij aan het makkelijker beschikbaar maken van documenten voor hergebruik.

Er kan van maatregelen worden afgezien indien de middelen daartoe ontbreken.

Archieven, bibliotheken en musea mogen voor hergebruik van hun data meer vragen dan het marginale tarief. Dit betekent dat zij naast subsidies eigen inkomsten kunnen blijven verwerven.

Mededeling over Open gegevens

Belangrijk is dat de inspanningen voor lidstaten beperkt blijven en dat het eigen nationale portaal uitgangspunt blijft.

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

Voor burgers en bedrijven zijn de financiële gevolgen positief. De informatie komt tegen zo min mogelijk kosten beschikbaar en burgers en bedrijven kunnen de informatie gebruiken om nieuwe producten en diensten te ontwikkelen waarmee mogelijk winst kan worden gemaakt. Uit diverse onderzoeken blijkt dat er een groei is voorzien wat betreft de bedrijvigheid van burgers en bedrijven.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger:

Het voorstel van de Europese Commissie zal in zijn algemeenheid niet leiden tot een vergroting van de administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden en bedrijfsleven en burger. Voor alle partijen zal het makkelijker moeten worden om informatie van elkaar te gebruiken en daardoor zijn alle partijen minder tijd kwijt aan het zoeken naar informatie. Er is dus eerder sprake van een vermindering van administratieve lasten. Overigens bestaat er voor burgers en bedrijven geen verplichting tot hergebruik.

Voor het verantwoordelijke ministerie en het toezichtorgaan vormt de jaarrapportage wel een extra administratieve verplichting.

Ook de introductie van onafhankelijk toezicht vormt een verhoging van de administratieve lasten, met name voor de overheden die een hoger tarief rekenen dan de marginale kosten. De uitbreiding van de reikwijdte betekent verder dat archieven, bibliotheken en musea procedures moeten inrichten voor de afhandeling van verzoeken van derden om hergebruik van metadata en werken in hun collecties. Dit resulteert in een verhoging van de administratieve lasten.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid inclusief consequenties voor in nationale wetgeving ingevoerde vergunningen waar lex silencio positivo op van toepassing is:*

Indien de richtlijn door Raad en Parlement wordt aangenomen, dient Nederland deze te implementeren, waarschijnlijk door aanpassing van de Wet openbaarheid van bestuur (waarin de huidige richtlijn is geïmplementeerd).

Het voorstel van de Commissie past in het Nederlandse beleid ten aanzien van hergebruik. Wel meent de regering dat bij het verlenen van het recht op hergebruik van openbare overheidsinformatie moet worden bezien of op dit beginsel geen uitzonderingen noodzakelijk zijn. Dit gaat dan met name om gevallen waarin de informatie openbaar is (bijvoorbeeld ten behoeve van rechtszekerheid), maar waarbij hergebruik bijvoorbeeld kan leiden tot inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De regering bepleit de mogelijkheid voor een (beperkte) lijst uitzonderingen (waarvan privacy er één is) op grond waarvan een verzoek om hergebruik mag worden geweigerd. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de positie van derden, wier gegevens voor hergebruik ter beschikking worden gesteld tegen hun wil (bijvoorbeeld bij direct mail). Deze omstandigheid is onvoldoende om het hergebruik te weigeren, maar er zou een verplichting kunnen worden opgenomen om de wensen van de derden te honoreren, zodat ze gevrijwaard blijven van direct mail of een vergelijkbare vorm van hergebruik.

Voor de handhaving van de richtlijn moeten lidstaten een onafhankelijke toezichthouder instellen. Deze toezichthouder moet bindende uitspraak kunnen doen in het geval van geschillen over hergebruik van overheidsinformatie. Deze bevoegdheid dient bij wet geregeld te worden. Een dergelijk orgaan bestaat nog niet in Nederland. Dit orgaan moet opgezet worden of er moet worden aangesloten bij een bestaand orgaan. Het toezichtorgaan krijgt in het voorstel een aantal bevoegdheden toegekend die niet passen binnen het Nederlandse rechtssysteem en het recht dat verzoekers om hergebruik hebben op grond van artikel 6 EVRM om hun geschillen aan de rechter voor te leggen. Dat is een inbreuk in het nationale bestuursrecht.

Het voorstel van de Europese Commissie gaat minder ver dan het nationale beleid op het punt van de verstrekingskosten en voorwaarden die gesteld mogen worden. Het Nederlandse beleid is erop gericht dat alle openbare overheidsinformatie tegen maximaal marginale verstrekingskosten (kosten van informatiedrager zoals papier, dvd etc.) beschikbaar wordt gesteld met daarbij de uitzondering voor organisaties die wel tariefgefinancierd zijn. Voornemen is om deze uitzondering op termijn ook te laten verdwijnen als er een andere financiële constructie kan worden gevonden voor deze organisaties. De richtlijn zegt deels hetzelfde maar biedt daarbij een uitzonderingsmogelijkheid voor overheden die voor een belangrijk deel van hun financiering afhankelijk zijn van tarieven. Hiervoor dienen heldere criteria te worden bepaald. Het Nederlands beleid is erop gericht een gelijk speelveld te creëren en duidelijkheid richting hergebruikers met het voorstel de tarieven te maximaliseren op maximaal marginale verstrekingskosten. Het Nederlandse beleid gaat op dit punt dus verder dan het Europese voorstel.

De Commissie geeft in haar voorstel ook de ruimte om voorwaarden te kunnen blijven stellen bij hergebruik, zoals bronvermelding. Het Nederlandse standpunt is dat aan hergebruik van openbare overheidsinformatie geen voorwaarden worden gesteld (behoudens de wettelijk vast te leggen voorwaarde dat een hergebruiker gehouden is persoonsgegevens te verwerken overeenkomstig de voorkeuren van de betrokkenen (direct mail, google maps)

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

18 maanden is een korte implementatietermijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Nederland verkiest een eenmalige evaluatie boven de jaarlijkse rapportage die nu wordt voorgesteld in de richtlijn.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid:

De richtlijn stelt dat alle openbare overheidsinformatie voor hergebruik in aanmerking zou moeten komen. Overheden verzamelen en produceren informatie in het kader van een publieke taak. Deze informatie is dus reeds beschikbaar, zij het nog niet meteen voor hergebruik. In de richtlijn is een aanbeveling opgenomen ten aanzien van de manier waarop de data en informatie worden aangeboden, machine-leesbaar, meertalig en met gebruik van standaarden. Dit kan extra werk en kosten met zich meebrengen voor overheidsorganen. Daarom kan in deze vorm van de richtlijn niet worden uitgesloten dat beperkte investeringen bij overheidsorganisaties noodzakelijk zijn.

Deze zijn echter lastig te kwantificeren, en niet in alle gevallen direct toe te rekenen aan de implementatie van deze richtlijn maar aan het op orde brengen van de informatiehuishouding binnen overheidsorganisaties.

Daarnaast vraagt de Europese Commissie van de lidstaten een jaarlijkse rapportage over de stand van zaken met betrekking tot hergebruik van overheidsinformatie en het werk van het toezichtorgaan. Dit leidt tot administratieve lasten bij zowel het toezichtorgaan als het verantwoordelijke ministerie.

b) Handhaafbaarheid:

Voor de toezichthoudende instantie zou dit een nieuwe bevoegdheid betekenen. De manier waarop deze bevoegdheid moet worden ingevuld en de praktische gevolgen daarvan zijn nog niet bekend. De handhaafbaarheid van de richtlijn is lastig gezien de hoeveelheid overheidsorganen waarvoor de richtlijn geldt en de hoeveelheid openbare informatie die in aanmerking komt voor hergebruik. Het open data portaal van de Nederlandse overheid maakt inzichtelijk wat er beschikbaar is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden:

Niet van toepassing

9. Nederlandse positie

Herziening Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie

Nederland steunt het voorstel van de Commissie, dat zal leiden tot scherpere en meer eenduidige regels voor hergebruik van overheidsinformatie in de EU. Het voorstel van de Commissie sluit op hoofdlijnen goed aan bij het nationale beleid om hergebruik en open data verder te stimuleren om zo het economisch en maatschappelijk potentieel beter te benutten zoals opgenomen in de brief Hergebruik en Open data en de Digitale Agenda.nl. Nederland is voorstander van aanscherping van de richtlijn als het gaat om overheidsinformatie omdat het potentieel van hergebruik van overheidsinformatie in Nederland nog niet ten volle is benut.

1. Tarieven

Daarnaast zouden de kosten voor overheidsinformatie zich moeten beperken tot maximaal marginale verstrekingskosten. Het voorstel van de Europese Commissie gaat minder ver dan het nationale beleid op het punt van de verstrekingskosten en voorwaarden die gesteld mogen worden. Het Nederlandse beleid is erop gericht alle openbare overheidsinformatie tegen maximaal marginale verstrekingskosten beschikbaar te stellen, behalve wanneer hiervoor wettelijke uitzonderingen zijn gemaakt. De voorgestelde EU richtlijn hanteert hetzelfde uitgangspunt maar maakt een uitzondering mogelijk voor overheidsorganen die voor een belangrijk deel van hun financiering afhankelijk zijn van hogere tarieven. Nederland steunt derhalve deze lijn. Nederland zal bij de onderhandelingen inzetten op heldere criteria voor het toestaan van uitzonderingen op het marginaal tarief. Het formuleren van eenduidige criteria is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van lidstaten en Commissie om te komen tot een gelijk speelveld.

2. Voorwaarden

De Commissie geeft in haar voorstel ook de ruimte om voorwaarden te kunnen blijven stellen bij hergebruik, zoals bronvermelding. De ervaring met de Wettenbank in Nederland is dat het weglaten van bronvermelding geen nadelige gevolgen heeft. De Europese Commissie geeft geen toelichting bij deze keuze en geeft lidstaten nu de ruimte om toch voorwaarden te hanteren. Het Nederlandse standpunt is dat aan hergebruik van openbare overheidsinformatie geen voorwaarden worden gesteld. (behoudens de wettelijk vast te leggen voorwaarde dat een hergebruiker gehouden is persoonsgegevens te verwerken overeenkomstig de voorkeuren van de betrokkenen (direct mail, google maps).

3. Uitzonderingen bij hergebruik van openbare overheidsinformatie

Nederland juicht het toe dat openbare overheidsinformatie in beginsel zonder voorwaarden voor hergebruik ter beschikking wordt gesteld. De vraag is echter of een dergelijk beginsel absoluut moet zijn, of dat uitzonderingen noodzakelijk zijn. Het gaat hier om uitzonderingen op hergebruik bij reeds openbare overheidsinformatie, niet om extra uitzonderingen op openbaarheid. Hierbij valt te denken aan de mogelijkheid een verzoek om hergebruik te weigeren omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy) ondanks dat de informatie openbaar is vanwege rechtszekerheid. Mogelijk zijn nog andere uitzonderingen noodzakelijk. Dergelijke uitzonderingen zouden in de herziene EU richtlijn voor hergebruik van overheidsinformatie moeten worden opgenomen.

Tot slot is aandacht nodig voor de positie van burgers of bedrijven wiens gegevens voor hergebruik ter beschikking worden gesteld tegen hun wil (bijvoorbeeld voor direct mail). Deze omstandigheid is onvoldoende om hergebruik van overheidsinformatie door derden te weigeren, maar hergebruikers zouden wel verplicht moeten worden om de voorwaarden waaronder burgers of bedrijven gegevens hebben afgestaan, te respecteren en te honoreren.

4. Toezichthouder

Nederland staat afwijzend tegenover de verplichting om een nationale onafhankelijke toezichthouder op te richten of aan te wijzen voor handhaving van de richtlijn en beslechting van geschillen omdat dit een inbreuk vormt op het Nederlandse (bestuursrechtssysteem). In Nederland wordt toezicht op overheidsorganen in beginsel niet aan onafhankelijke toezichtorganen toebedeeld en wordt een dergelijk orgaan niet belast met de beslechting van geschillen tussen burgers en overheid.

5. Uitbreiding reikwijdte naar archieven, bibliotheken en musea

De voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte brengt de grotere en door de overheid gefinancierde erfgoedinstellingen onder de EU richtlijn over hergebruik van overheidsinformatie.

Nederland deelt de opvatting van de Commissie dat hergebruik van digitaal erfgoed door particulieren en bedrijven aanmoediging verdient. Dit moet allereerst een nationale verantwoordelijkheid blijven. Daarnaast steunt Nederland vrijwillige samenwerking van nationale erfgoedinstellingen in Europeana. Dit standpunt wordt hieronder toegelicht.

Volgens Nederland hoort cultuur ten principale niet thuis in de richtlijn over hergebruik van overheidsinformatie. De staat wordt door subsidie voor productie, vertoning of beheer geen eigenaar van culturele werken en het daarop rustende auteursrecht. Verder moeten culturele organisaties en makers altijd zeggenschap houden over de exploitatie van hun werken, omdat dit essentieel is voor het verwerven van publiek en van eigen inkomsten. Ook culturele organisaties en makers die subsidie van de overheid ontvangen zijn deels aangewezen op eigen inkomsten uit de markt.

Het voorstel van de Commissie houdt in een aantal opzichten rekening met de specifieke kenmerken van cultuurbeleid. Zo wordt de richtlijn niet uitgebreid naar "levende cultuur". Ook archieven, bibliotheken en musea hoeven geen jongere werken vrij te geven waarop (nog) auteursrecht rust. Verder mogen de erfgoedinstellingen meer dan een marginaal tarief rekenen voor hergebruik, wat hen helpt de kosten van digitale collecties te dragen.

Niettemin heeft het kabinet bezwaren tegen het voorstel. Deze zijn:

- Afgezien van overheidsinformatie in het Nationaal Archief (die al onder de Archiefwet valt) kwalificeren collecties in archieven, musea en bibliotheken niet als overheidsinformatie.
- De bedrijfsvoering van erfgoedinstellingen wordt door de EU richtlijn zwaar belast. Bovendien krijgen de erfgoedinstellingen te maken met controle door een nationale toezichthouder en met bezwaar- en beroepsprocedures.

- Met het voorstel wordt de nationale beleidsvrijheid op het gebied van cultuur beperkt. Het kabinet vreest ook het precedent. Bij een volgende herziening van deze EU richtlijn kan de reikwijdte verder worden uitgebreid naar levende cultuur en/of voor hergebruik van erfgoeddata ook het marginaal tarief gaan gelden.

Het kabinet staat ook kritisch tegenover het middel van EU wetgeving omdat er een andere minder ingrijpende route is om hergebruik van erfgoeddata op Europese schaal stimuleren., namelijk samenwerking van de lidstaten rondom Europeana. Europeana koppelt metadata over en links naar gedigitaliseerde werken van nationale erfgoedinstellingen. Deze (gekoppelde) Europese database vormt een goede basis voor de ontwikkeling van digitale diensten van derden. Daartoe zullen nationale erfgoedinstellingen vanaf 2012 in de metadata ook de auteursrechtelijke status van werken vermelden. Dit is belangrijk omdat hergebruik van een groot deel van de erfgoedcollecties uit de 20^{ste} eeuw alleen mogelijk is met toestemming van de achterliggende rechthebbenden.

Al met al acht Nederland uitbreiding van de reikwijdte van de EU richtlijn over hergebruik van overheidsinformatie naar archieven, bibliotheken en musea onwenselijk en niet proportioneel en (zonder aanvullende auteursrechtelijke overeenkomsten) weinig effectief.

Mededeling Open Gegevens

Nederland sluit zich aan bij de open data mededeling van de Commissie. Nederland heeft al een open data portaal en organiseert wedstrijden om gebruik van data te stimuleren. Wel heeft Nederland bedenkingen bij het pan Europees data portaal. Nederland wil niet dat data in dat portaal wordt overgenomen maar dat het pan Europese dataportaal doorverwijst naar de nationale dataportalen. Op deze manier blijft informatie bij de bron en blijven ook de inspanningen voor lidstaten beperkt.

De onderhandelingen over de mededeling 'Open gegevens' maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen hierover niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van de mededeling 'Open gegevens' 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.

Besluit hergebruik Commissiedocumenten

Nederland ondersteunt dat de Commissie zelf het goede voorbeeld geeft om het hergebruik van haar eigen documenten makkelijker te maken.

Fiche 8: Verordening tot vaststelling van het programma "Europe for Citizens" 2014-2020

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van het programma "Europa voor de burger" voor de periode 2014-2020

Datum Commissiedocument

14 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 884

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200689

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC(2011) 1562

SEC(2011) 1563

Behandelingstraject Raad

Behandeling in de 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

Het voorstel is gebaseerd op Artikel 352 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: bijzondere wetgevingsprocedure, waarbij de Raad met eenparigheid van stemmen besluit en het EP goedkeurt .

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De Commissie zal jaarlijkse werkprogramma's aannemen in de vorm van uitvoeringshandelingen volgens de raadplegingprocedure, met behulp van een comité bestaand uit experts uit de lidstaten (Artikel 9 (2)).

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

De Commissie beoogt met dit programma maatschappelijke participatie op het gebied van Europese besluitvormingsprocessen te versterken door middel van financiële ondersteuning. Het wil burgers op het lokale niveau mobiliseren om in discussie te gaan over concrete Europese vraagstukken en hen kennis en begrip van de werking en voordelen van de Europese Unie bijbrengen. De Commissie stelt voor om activiteiten te subsidiëren die bijdragen aan de volgende drie doelstellingen:

1. Debat en bewustwordingsactiviteiten op het terrein van Europese geschiedenis en verbondenheid;
2. Toerusting van burgers om te participeren in Europese besluitvormingsprocessen en in maatschappelijke initiatieven van solidariteit, maatschappelijke betrokkenheid en vrijwilligerswerk op Unie niveau;
3. Lering trekken uit en uitwisselen van resultaten van projecten op bovenstaande terreinen tussen beleidsmedewerkers.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De Commissie baseert haar bevoegdheid in dit terrein op de grensoverschrijdende samenwerking om kennis van en voordelen van Europese Unie te bevorderen en baseert haar rechtsbasis op artikel 352 van het Verdrag van de werking van de Europese Unie. Volgens Nederland is dit de juiste rechtsbasis.

Subsidiariteit: positief.

Proportionaliteit: negatief.

Nederlandse positie en eventuele acties

De Commissie baseert de noodzaak van dit Programma op een gebrek aan kennis van burgers met betrekking tot de Europese instellingen en hun inspraak op Europese besluitvormingsprocessen. Daarnaast wijst zij op de noodzaak om het ontstaan en voordelen van de Unie in deze tijden van kredietcrisis en EU-kritiek te belichten. Nederland ziet een meerwaarde van het programma voor waar het gaat om het ondersteunen van Europa-brede en transnationale debat over Europa en uitwisselen van goede praktijken tussen lidstaten. Nederland benadrukt echter ook de nationale keuze en verantwoordelijkheid van lidstaten om zich in te zetten voor burgerschap en Europese verbondenheid. Daarnaast wijst Nederland erop dat Europees burgerschap wordt bevorderd in een gelijksoortig Programma van Rechten en Burgerschap 2014 en 2020 en via het Europees Burger Initiatief. Voorlichting over het ontstaan en nut en noodzaak van de Unie is ook belegd bij het Huis van Europa bij lidstaten.

3. Samenvatting voorstel

De Commissie beoogt met dit programma participatie op het gebied van Europese besluitvormingsprocessen te versterken en is een voortzetting van het programma Europa voor Burgers 2007-2013. Het wil burgers op het lokale niveau mobiliseren om in discussie te gaan over concrete Europese vraagstukken en hen kennis en begrip van het ontstaan, de werking en

voordelen van de Europese Unie bijbrengen. Zo wil de Commissie bewustzijn van de invloed van EU beleid op het alledaagse leven van burgers stimuleren door hen de voordelen van Europa te laten ervaren en hen toe te rusten om inspraak te leveren op Europese thema's en besluitvormingsprocessen.

Uitdaging van het verdrag van Lissabon is de interesse en betrokkenheid van gewone burgers te vergroten bij de belangrijke Europese besluiten die iedereen raken. Een voorbeeld van een instrument dat dit momenteel stimuleert is het Europees Burger Initiatief en het Programma Rechten en Burgerschap. Bewustzijn van de Europese verbondenheid en kennis van de procedures en instellingen wordt in dit voorstel gezien als voorwaardelijk voor daadwerkelijke participatie in Europese besluitvorming. De Commissie stelt daarom voor om activiteiten te subsidiëren die bijdragen aan de volgende drie doelstellingen:

1. Debat en bewustwordingsactiviteiten op het terrein van Europese geschiedenis en verbondenheid;
2. Toerusting van burgers om te participeren in Europese besluitvormingsprocessen en in maatschappelijke initiatieven van solidariteit, maatschappelijke betrokkenheid en vrijwilligerswerk op Unie niveau;
3. Lering trekken uit en uitwisselen van resultaten van projecten op bovenstaande terreinen tussen beleidsmedewerkers van diverse lidstaten.

- *Impact assessment Commissie*

In de Impact assessment van de Commissie worden drie opties vergeleken; 1) voortzetting van het oude programma, 2) een vernieuwde versie van het programma en 3) een gedecentraliseerde versie van het programma, waarbij het EU-brede programma zou komen te vervallen. Uit de impact assessment komt de tweede optie als beste uit de bus.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 352 van het Verdrag van de werking van de Europese Unie. Dit is de zogenoemde 'flexibiliteitsclausule' voor het geval een optreden van de Unie nodig is zonder dat het Verdrag daartoe in bevoegdheden voorziet. De Commissie wijst in het voorstel op artikel 11 EU-verdrag en de verplichtingen die daarin zijn opgenomen voor de instellingen om de burgers van de EU te betrekken bij EU-besluitvorming. Er is echter in dat artikel, afgezien van het Europees burgerinitiatief, niet voorzien in een rechtsgrondslag om maatregelen te nemen. In die zin is artikel 352 VWEU als 'restclausule' een geschikte rechtsbasis. De vraag of dit artikel gebruikt kan worden is hangt af van de vraag op EU-optreden op dit punt nodig is. Die vraag wordt hieronder onder punt 4b beantwoord.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit

De in het programma voorgestelde acties zijn aanvullend aan die van de acties uitgevoerd door de lidstaten op het gebied van cultuur, onderwijs en burgerparticipatie. Ook kent het programma een transnationaal karakter als het gaat om het stimuleren van transnationale partnerschappen en

netwerken die zich richten op het debat over Europese onderwerpen. Ook kan doelstelling 3, lering trekken uit verschillende methodes van het actief betrekken van de burger bij Europese besluitvorming, alleen op Europees niveau worden bereikt.

Nederland benadrukt echter ook de nationale keuze en verantwoordelijkheid van lidstaten om zich in te zetten voor burgerschap en Europese verbondenheid. Hiervoor is het inrichten van een fonds ten behoeve van gezamenlijke, Europese inspanning niet noodzakelijk. Nederland is wat dat betreft kritisch over de subsidiariteit. Alles in overwegende meenemende wordt de subsidiariteitstoets positief beantwoord.

Proportionaliteit

Nederland ziet een meerwaarde van het programma voor waar het gaat om het ondersteunen van Europa-brede en transnationale debat over Europa. Het voorstel van de Commissie biedt echter weinig aandacht en erkenning van de inzet en verantwoordelijkheid van afzonderlijke lidstaten mensen te informeren over Europese geschiedenis en eenwording. Geschiedenis en gemeenschappelijke waarden zullen vanuit de lokale beleving van mensen moeten worden ervaren. Derhalvestaat Nederland kritisch tegenover het inrichten van een fonds van deze omvang ten behoeve van een gezamenlijke EU-inspanning. Nederland is tevens kritisch voor wat betreft de overlap van dit Programma met soortgelijke Europese initiatieven. In dat kader wijst Nederland erop dat de taak van voorlichting over het ontstaan, het nut en de noodzaak van de Unie en informatie over haar instellingen ook is belegd bij het Huis van Europa. Daarnaast wordt voorlichting van burgers over hun rechten als Europeanen bevorderd in het voorgestelde Programma van Rechten en Burgerschap 2014 en 2020. Inspraak is versterkt via het Europees Burger Initiatief. Alles in overweging nemende is het proportionaliteitsoordeel negatief.

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

Nederland kan zich vinden in de keuze van de Commissie voor de raadplegingsprocedure. Deze keuze is in overeenstemming met de Comitologieverordening.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De financiële enveloppe voor de tenuitvoerlegging van het Programma Europa voor Burgers voor de periode 2014-2020 bedraagt € 229 miljoen. Bij de voorganger van dit programma over de periode 2007-2013 bedroeg de financiële enveloppe € 215 miljoen. De onderhandelingen over dit fonds maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. Op basis van de BNI-sleutel¹⁰ zal Nederland ongeveer 11 miljoen euro in de periode 2014-2020 moeten afdragen maar ook via het fonds aanspraak kunnen maken op subsidiëring van bepaalde projecten. In het voorstel

¹⁰ Het Nederlandse BNI ten opzichte van het BNI van de EU, voor NL is dit ongeveer 5%. Dat bepaalt wat iedere lidstaat moet afdragen aan uitgaven uit de EU-begroting.

worden geen uitspraken gedaan over verdeling van het geld over de verschillende onderdelen. De verwachting is dat deze keuzes via de raadplegingsprocedure nader zullen worden ingevuld.

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

Overheden zouden via het fonds aanspraak kunnen maken op subsidiering van projecten (waaronder stedenbanden). Hierbij is in het vorige programma bij onderdelen sprake geweest van co-financiering (bij stedenbanden bijvoorbeeld een afweging van 70% subsidie, 30% eigen bijdrage van lokale overheden). Het is nog niet duidelijk hoed deze verhouding er in het nieuwe programma uit gaat zien. In de nadere invulling van dit programma, via de raadplegingsprocedure, zal Nederland blijven inzetten op co-financiering om draagvlak van de voorstellen te waarborgen. 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

Takken van het bedrijfsleven zouden aanspraak kunnen maken op subsidiering van projecten door het Programma Europa voor Burgers.

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

Omdat het een voortzetting van een bestaand programma betreft, blijven de lasten gelijk. Nederlands zet zich er voor in deze administratieve lasten in het nieuwe programma zo veel mogelijk te beperken.

6. Implicaties juridisch

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

Niet van toepassing.

b) Voorgestelde datum inwerkingtreding

De datum van inwerkingtreding is 1 januari 2014. Dit is haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Een tussentijdse evaluatie van het programma zal uiterlijk 31 december 2017 verschijnen om te bepalen of het fonds na 2020 in stand moet worden gehouden, waar het moet worden aangepast of worden opgeheven. In 2023, na het einde van het Programma zal er een evaluatie plaatsvinden door middel van het onderzoeken van de impact op de lange termijn.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Goed.

b) Handhaafbaarheid

Goed.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

De Commissie baseert de noodzaak van dit Programma op een gebrek aan kennis van burgers met betrekking tot de geschiedenis van Europese eenwording en Europese instellingen en wil deze kennis aanreiken om zo burgerparticipatie en inspraak op Europees niveau te stimuleren.

Daarnaast wijst zij op de noodzaak om de voordelen van de Unie in deze tijden van kredietcrisis en kritiek te belichten. Nederland wijst erop dat deze doelstelling overlap kent met de doelstelling om kennis van de rechten en plichten als Europees burger te bevorderen in een gelijksoortig Programma van Rechten en Burgerschap 2014 en 2020. Daarnaast wordt de mogelijkheid tot inspraak versterkt via het Europees Burger Initiatief. Voorlichting over het ontstaan en nut en noodzaak van de Unie is ook belegd bij het Huis van Europa.

Wat betreft doelstelling omtrent debat en reflectie op Europese waarden en geschiedenis is Nederland kritisch of dit per definitie tot meer Europese verbondenheid of positieve waardering van de Unie zal leiden. Nederland zal de Commissie hierop bevragen.

Nederland ziet een meerwaarde van het programma bij het lokaal betrekken van burgers via inzet van stedenbanden waar door vele Nederlandse gemeenten gebruik van wordt gemaakt. Om lokaal draagvlak en aansluiting bij de vraag van burgers te bevorderen zet Nederland wel in op co-financiering.

Nederland ziet graag meer aandacht voor de inzet en verantwoordelijkheid van lidstaten zelf om zich in te zetten op het voorlichten over Europese verbondenheid. Dit doel is niet het alleenrecht van de Commissie en deze reflectie zal doorgaans plaatsvinden vanuit plaatselijke en nationale geschiedenis (voorbeeld van Erasmus, vroege Europeaan voor Nederland). Daarnaast wijst Nederland op de groeiende mondialisering en het gemak waarmee Europese burgers in contact komen met elkaars culturen en zo met de Europese verbondenheid en geschiedenis via reizen en multimedia. Geschiedenis en gemeenschappelijke waarden zullen vanuit de lokale beleving van mensen ervaren moeten worden. Nederland staat derhalve kritisch tegenover het inrichten van een fonds van deze omvang ten behoeve van een gezamenlijke EU-inspanning.

Nederland is tevens kritisch voor wat betreft de overlap van dit Programma met soortgelijke Europese initiatieven. In dat kader wijst Nederland erop dat de taak van voorlichting over het ontstaan, het nut en de noodzaak van de Unie en informatie over haar instellingen ook is belegd bij het Huis van Europa. Daarnaast wordt voorlichting van burgers over hun rechten als Europeanen bevorderd in het voorgestelde Programma van Rechten en Burgerschap 2014 en 2020. Mogelijkheid tot inspraak wordt versterkt via het Europees Burger Initiatief.

Wat betreft de onderbouwing van het Programma en haar doelstellingen, kan Nederland beter uit de voeten met doelstelling 3. Daarin draait het om tussen lidstaten lering te trekken uit diverse initiatieven om kennis van Europese geschiedenis en eenwording, en daarmee de participatie te

vergroten, aangezien het leerproces op EU-niveau het beste kan worden geadresseerd. Een andere kanttekening bij de subsidiëring van Europese initiatieven ten behoeve van Europese burgerparticipatie is dat nationaal beleid terughoudend is voor soortgelijke activiteiten op nationaal en lokaal niveau. Dit kan mogelijk ongewenste effecten hebben (verdringing van minder voor subsidie in aanmerking komende (nationale, lokale) initiatieven en activiteiten, klachten over verschillende bejegening en beeldvorming van verspilling van publiek geld). Onvoorspelbaar in hoeverre dit soort interferenties zullen optreden. Alles overwegende is Nederland gematigd positief over het voorstel maar stelt zij kritische vragen bij de effectiviteit van uitvoering en omvang van het voorstel. Nederland zal bovenstaande overwegingen en vragen voorleggen aan de Commissie.

Relatie met Meerjarig Financieel Kader (MFK)

De onderhandelingen over het programma Europa voor Burgers 2014-2020 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 programma Europa voor Burgers niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van het Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie 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 9: Mededeling over mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid aan het Europees Parlement en de Raad, over 'een centrale plaats voor mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU – voor een meer doeltreffende aanpak'

Datum Commissiedocument

12 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 886

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201186

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

n.v.t.

Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger (HV) geven aan dat de bescherming en bevordering van mensenrechten als een rode draad door elk optreden van de EU zou moeten lopen, zowel binnen als buiten de Unie. Zij zetten uiteen dat de EU zowel de wil als de middelen heeft om een leidende rol te vervullen als het gaat om de wereldwijde bescherming van mensenrechten en ondersteuning van democratie, kernwaarden waarop de Unie zelf is gestoeld. De Commissie en HV constateren dat de EU niet altijd zo doeltreffend of eensgezind is geweest als ze had kunnen zijn. Zij willen nu streven naar een duidelijk, samenhangend en doeltreffend mensenrechtenbeleid door slimmer en strategischer op te treden. Hierbij verwijzen zij naar het Verdrag van Lissabon om mensenrechten, democratie en de rechtsstaat centraal te stellen in het extern optreden van de EU en te zorgen voor samenhang tussen de verschillende terreinen van het extern beleid.

Dit is de achtergrond van deze mededeling, die een aanzet geeft voor overleg met de andere Europese instellingen over de wijze waarop de EU op het vlak van mensenrechten en democratie een actiever, coherenter en doeltreffender beleid kan voeren. De Raad en het Europees Parlement worden gevraagd naar hun standpunt.

De voorstellen in de mededeling stelen op de volgende uitgangspunten: een verbeterde uitvoering; een eensgezinde beleidsbenadering; het opbouwen van sterke partnerschappen en het aanwenden van de collectieve kracht van Europa.

In de mededeling laten de Europese Commissie en de HV de tot nog toe gevolgde *top-down* benadering voor het opstellen van een mensenrechtenstrategie los. Zij pleiten daarentegen voor een *bottom-up*, op maat gesneden aanpak per land. Landenstrategieën met betrekking tot mensenrechten en democratie moeten volledig deel uitmaken van de overkoepelende EU-strategie ten aanzien van het betreffende land. Momenteel ontwikkelt de EU mensenrechtenstrategieën voor meer dan 150 landen (uiteindelijk moeten alle landen aan bod komen) met landenspecifieke prioriteiten en doelstellingen. De landenstrategieën hebben tot doel de middelen van de EU-delegaties en die van de diplomatieke vertegenwoordigingen van de EU-lidstaten in het land te bundelen.

Naast de strategieën per land moeten er horizontale wereldwijde campagnes komen op de thema's justitiële hervorming (en recht op eerlijk proces), vrouwenrechten en kinderrechten.

Ook moet de EU nauwer samenwerken met het maatschappelijk middenveld en gebruik maken van zijn deskundigheid en alternatieve communicatiekanalen.

De Europese Commissie en de HV pleiten in de mededeling voor meer eensgezindheid binnen het brede scala van EU-beleidsterreinen, opdat de gezamenlijke maatregelen echt resultaat opleveren. Zo zou er, om de effectiviteit te vergroten, een nauwere band moeten worden gelegd tussen mensenrechtendialogen en andere beleidsinstrumenten. In haar recente mededeling 'De Rol van Europa in de Wereld: een nieuwe aanpak voor de financiering van het externe optreden van de EU' (COM(2011)865 van 7 december 2011) stelde de Commissie deze samenhang ook al centraal.¹¹ Verscheidene EU-beleidsterreinen met een externe dimensie zijn duidelijk van belang voor de mensenrechten en de democratie. Hierbij gaat het onder meer over ontwikkelingssamenwerking, handel, maatschappelijk verantwoord ondernemen, de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, terrorismebestrijding, crisisbeheer, conflictpreventie, en beheer van het internet. Alle acties die op deze beleidsterreinen worden opgezet (met inbegrip van maatregelen die door de lidstaten binnen hun respectieve bevoegdheden zijn genomen) moeten volkomen verenigbaar zijn met de eerbiediging, bescherming en bevordering van de mensenrechten. In het toekomstig ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie is inderdaad een centrale plaats ingeruimd voor de

¹¹ Voor de Kabinetsreactie op deze mededeling en de verordeningen voor de afzonderlijke instrumenten van het extern beleid, waaronder het Europees Instrument voor Democratie en Mensenrechten (COM(2011)844) zie BNC-fiche 'Europa in de wereld: verordeningen voor de instrumenten van extern beleid 2014-2020, dat de Kamer op 13 januari 2012 toeging

bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat¹². Ook in het herziene Europese nabuurschapsbeleid wordt hieraan meer aandacht geschonken¹³. Volledige beleidscoherentie vereist overigens ook dat de EU zelf het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie naleeft. De EU (zowel de instellingen als de lidstaten) mag geen inbreuk maken op deze rechten en dient deze te integreren in zijn eigen beleid, zowel extern als intern. Dat is van belang voor de geloofwaardigheid waarmee de EU mensenrechtenkwesties kan aankaarten bij derde landen.

Voor een krachtig VN-optreden moet de EU samen met partnerlanden gemeenschappelijke standpunten innemen, bijvoorbeeld in de Mensenrechtenraad en in de Derde Commissie. De EU moet ervoor zorgen dat zij beter in staat is om gemeenschappelijke standpunten in te nemen en met één stem te spreken, waarbij zij door middel van een taakverdeling gebruik moet maken van de gezamenlijke invloed en middelen van de lidstaten en een meer strategische benadering moet gebruiken bij het vaststellen van de prioriteiten. Er moet meer synergie en coördinatie tot stand komen tussen Genève, New York en Brussel, alsook met het optreden van de EU in andere multilaterale fora, zoals de Raad van Europa en de OVSE.

Voor het EU-beleid op het vlak van mensenrechten en democratie op zowel multilateraal niveau als in de bilaterale betrekkingen met derde landen moet een sterke eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de lidstaten behouden blijven. Lidstaten hebben een belangrijke rol te vervullen bij de uitvoering van het EU-beleid inzake mensenrechten en democratie door middel van een lasten- en taakverdeling.

Om een doeltreffende uitvoering van het extern mensenrechtenbeleid van de EU mogelijk te maken achten Commissie en HV het noodzakelijk dat de COHOM (Raadswerkgroep rechten van de mens) vaker bijeenkomt. Bovendien moet er een beroep kunnen worden gedaan op een permanente capaciteit en deskundigheid inzake mensenrechten en democratie bij de Permanente Vertegenwoordigingen van de EU-lidstaten in Brussel.

Om de vorderingen te volgen met betrekking tot de doelstellingen die in de mededeling zijn besproken, zal de EU haar prestaties toelichten in haar jaarverslag over mensenrechten en democratie in de wereld. De Raad en het Parlement worden verzocht deze prestaties op gezette tijden te beoordelen en na een periode van vijf jaar de strategische doelstellingen van de EU te herzien.

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

¹² COM(2011)637 (Mededeling over de toekomst van het Europees ontwikkelingsbeleid *An Agenda for Change*) en COM(2011)638 (mededeling over de toekomstige benadering van EU begrotingssteun). Kabinetsreactie op deze twee mededelingen ontving de Kamer met de Geannoteerde Agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van 14 november 2011 (Kamerstuk 21501-04 nr. 137).

¹³ COM(2011)303 (Mededeling herijking nabuurschapsbeleid). Kabinetsreactie hierop vervat in BNC fiche dat de Kamer op 15 juni 2011 toeging (Kamerstuk 22 112 nr. 1184).

gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

De EU heeft de bevoegdheid een extern beleid te voeren. Dit vindt plaats in het kader van meerdere beleidsterreinen, bijvoorbeeld in het kader het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Het betreft hier zowel exclusieve bevoegdheden van de EU (gemeenschappelijke handelspolitiek) als gedeelde bevoegdheden (ontwikkelingssamenwerking en internationaal milieubeleid).

De grondhouding van Nederland ten aanzien van de subsidiariteit is positief, voor zover het niet gaat om exclusieve bevoegdheden van de EU. De EU heeft de taak mensenrechten, als beginsel dat ten grondslag ligt aan de oprichting van de EU, wereldwijd te verspreiden (artikel 21 EU-Werkingsverdrag). De lidstaten voeren hun eigen mensenrechtenbeleid, maar het beleid van de EU op dit punt kan niet aan de lidstaten afzonderlijk worden overgelaten.

Het oordeel over de proportionaliteit is positief. Met deze mededeling willen de Commissie en de HV eerst een discussie op gang brengen. Het is nog niet duidelijk welke vorm en inhoud het optreden van de EU gaat krijgen. De suggesties die de Commissie en de HV in de mededeling doen gaan op het eerste gezicht niet verder dan nodig is om het mensenrechtenbeleid van de EU te versterken.

Financiële gevolgen heeft deze mededeling niet. De mededeling refereert aan een ophoging van het Europees Instrument voor Democratie en Mensenrechten. Deze ophoging werd onderbouwd in de recente Commissiemededeling COM(2011)844 van 7 december. De Kabinetsreactie hierop is vervat in het BNC-fiche dat de Kamer op 13 januari 2012 toeging en waarin alle instrumenten van het extern beleid in samenhang worden behandeld.

4. Nederlandse positie over de mededeling

De mededeling is een compact en kernachtig document geworden, waarin goed geaccentueerd wordt dat mensenrechten en democratie centraal dienen te staan in het externe optreden van de EU: *"Mensenrechten en democratie moeten als een rode draad door het extern beleid van de EU lopen"*. NL is hiervan groot voorstander: net zoals mensenrechten, democratie en rechtsstaat in het uitbreidingsproces van de Unie een centrale rol spelen, moeten deze kernwaarden waarop de Europese samenwerking is gestoeld, centraal staan in andere onderdelen van het extern beleid. NL heeft hier ook voor gepleit bij de herziening van het nabuurschapsbeleid en brengt hetzelfde punt in bij de hervorming van het Europees ontwikkelingsbeleid waaronder de toekomstige benadering van EU begrotingssteun (die alleen verstrekt zou moeten worden als landen aan bepaalde politieke voorwaarden voldoen).

Nederland acht het overigens van groot belang dat ook de mensenrechtensituatie in de EU aan dezelfde hoge standaard, zoals ook opgetekend in het Handvest, voldoet als die in het extern beleid van derde landen wordt gevraagd. Nederland is van mening dat de EU kritisch op zichzelf zou moeten zijn; hierop dient geen taboe te rusten

In de strategie wordt benadrukt dat de EU een benadering op maat ontwikkelt, waarbij de onmiddellijke prioriteiten, en het traject en het tijdschema, van land tot land variëren. Nederland is in dat kader tevreden met het introduceren van de specifieke landenstrategieën, die integraal

onderdeel zullen uitmaken van een brede EU-strategie voor betrekkingen met derde landen. Meer samenhang vergroot de impact die de EU als grote speler in veel landen kan hebben.

In samenhang met de bottom-up, op maat gesneden aanpak per land, pleit de strategie voor wereldwijde campagnes op de thema's justitiële hervorming (met name recht op eerlijk proces), vrouwenrechten en kinderrechten. Dit zijn zeer relevante thema's. Nederland zou graag zien dat deze thema's in een bredere context worden geplaatst, met tevens aandacht voor de afstemming van prioriteiten tussen lidstaten onderling, en tussen lidstaten, Commissie en de HV (ondersteund door de EDEO, de Europese dienst voor extern optreden). Coherentie betreft niet alleen samenhang binnen het EU-beleid zelf, maar ook samenhang tussen het beleid van de EU en dat van de lidstaten. Het kabinet is van mening dat hier een slag gemaakt kan worden. In de praktijk is reeds een soort taakverdeling gegroeid, maar deze moet worden vastgelegd en verder worden uitgewerkt. Nederland heeft in COHOM veelvuldig gepleit voor een heldere analyse inzake de verdeling van prioriteiten onder EU-partners, en duidelijke afspraken hierover.

In lijn met het kabinetsbeleid pleit de Commissie voor nauwe samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Het is van groot belang om (naast de dialoog) verandering van binnenuit te stimuleren door bij te dragen aan ondersteuning van kritische organisaties en mensenrechtenverdedigers.

De mensenrechtenstrategie van het kabinet gaat uit van vijf prioriteiten (vrijheid van meningsuiting inclusief internetvrijheid, vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, vrouwen- en LGBT-rechten, maatschappelijk verantwoord ondernemen en bescherming van mensenrechtenverdedigers). Vier van deze thema's krijgen voldoende aandacht in de mededeling. Vrijheid van geloof en overtuiging krijgt onvoldoende aandacht in het stuk. Nederland betreurt dit en zal hiervoor aandacht vragen. In het kader van 'eensgezindheid binnen het brede scala van EU-beleidsterreinen' is er verder aandacht voor de effecten van de ontwikkelingen op het vlak van ICT, zoals internet, mobiele telefonie en sociale media op mensenrechten zoals vrijheid van meningsuiting en vergadering, en voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De Commissie en de HV pleit voor meer synergie en coördinatie tussen Genève, New York en Brussel. Dit pleidooi sluit aan bij de Nederlandse inzet. NL zal zich sterk blijven maken voor verbeterde voorbereiding en coördinatie van EU-mensenrechtenprioriteiten in VN-verband en aandacht blijven vragen voor het tijdig identificeren van thema's waarover de EU moeizaam tot een gezamenlijk standpunt komt. In dit licht steunt Nederland de instelling van permanente capaciteit voor mensenrechten en democratie binnen de Raad van de Europese Unie, waarbij de COHOM vaker bijeenkomt

Nederland beziet positief dat de Commissie en de HV door middel van onderliggende strategie ook verdere invulling geeft aan de Commissiemededeling inzake de strategie implementatie handvest grondrechten (brief staatssecretaris Europese Zaken 29 nov 2010, BNC fiche). Hierbij werd gesteld dat de in het EU Handvest opgenomen mensenrechten ook voor het buitenlands beleid moeten gelden.

Tot slot is het kabinet van mening dat de mededeling duidelijker in had moeten gaan op de rol van de lidstaten in deze mensenrechtenstrategie. Hoewel aangegeven wordt dat 'een sterke eigen inbreng en verantwoordelijkheid van de lidstaten' - zowel bilateraal als multilateraal - behouden moet blijven en tot uitdrukking moet komen in het beleid van de EU en de lidstaten, krijgt dit zeer beperkt aandacht.

Fiche 10: Verordening maatregelen niet-duurzame visserij

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde maatregelen die met het oog op de instandhouding van de visbestanden worden genomen ten aanzien van landen die niet-duurzame visserij toelaten.

Datum Commissiedocument

14 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 888

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201200

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC(2011) 1575 definitief, SEC(2011) 1576 definitief

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, en artikel 207 van VWEU
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement: Gewone wetgevingsprocedure:* gekwalificeerde meerderheid Raad en medebeslissingsrecht EP.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:* uitvoeringshandelingen voor het vaststellen van de in artikel 4 opgesomde maatregelen en voor het beëindigen ervan (artikel 7, lid 2), conform artikel 5 van EU 182/2011 (comitologie). In bijzondere gevallen die verband houden met een onvoorzienbare verstoring van de economische of de sociale situatie, kan de Commissie de maatregelen beëindigen door onmiddellijk toepasbare uitvoeringshandelingen, bedoeld in artikel 8 van EU 182/2011, vast te stellen.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel:

Het voorstel biedt de basis voor de Europese Commissie om maatregelen te nemen tegen derde (niet-EU-) landen die niet-duurzame visserij op bestanden toestaan waarin de EU een belang heeft. Dit betreft landen die niet met de EU samenwerken bij het beheer van bestanden en: a) geen

visserijmaatregelen nemen of b) maatregelen hebben genomen zonder rekening te houden met andere partijen, waardoor overbevissing dreigt. Het beperkt zich niet tot bestanden die in Europese wateren voorkomen. Het voorstel omvat een scala aan op te leggen maatregelen, waaronder beperkingen van de invoer van vis en van het gebruik van EU-havens, alsmede verboden om in transacties met die derde landen vissersvaartuigen aan te kopen, te verkopen of te charteren en om particuliere handelsovereenkomsten met dergelijke landen te sluiten. Aan de maatregelen zijn voorwaarden verbonden, zoals het volgen van het non-discriminatiebeginsel.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Bevoegdheid: artikel 3, lid 1, onder d) en e) van de VWEU, exclusieve bevoegdheid

Subsidiariteit: n.v.t.

Proportionaliteit: positief, de voorgestelde mogelijkheid om maatregelen te nemen is nodig om overbevissing te voorkomen, c.q. te bestrijden.

Implicaties/risico's/kansen: De Nederlandse pelagische sector heeft belangen in derde landen die niet-duurzame visserij toestaan. Veel van de geïmporteerde vis passeert de Rotterdamse haven.

- *Nederlandse positie en eventuele acties:* Nederland is van oordeel dat niet-duurzame visserij voorkomen of bestreden moet worden. Dit moet in eerste instantie worden bereikt door het verkrijgen van een akkoord via onderhandelingen. Het door de Europese Commissie voorgestelde instrumentarium is daarnaast noodzakelijk als stok achter de deur. Deze verordening omvat ook bestanden buiten de Europese wateren, die onder de auspiciën van een Regionale Visserij Beheers Organisatie vallen. Nederland vindt dat eventuele maatregelen als einddoel zouden moeten hebben dat de rol van de RFMO's wordt versterkt en niet indruisen tegen de hier gemaakte afspraken. Graag zouden we opheldering willen over wat de mogelijke impact op ontwikkelingslanden is en in hoeverre dit ingezet zal en kan worden in visserijakkoorden. Nederland zal ervoor waken dat eventuele sancties in overeenstemming zijn met het internationale recht, voldoen aan basisprincipes als proportionaliteit en non-discriminatie en dat de betrokken landen vooraf zullen worden gehoord. Verder is deelname van Nederlandse bedrijven aan niet-duurzame visserijactiviteiten door derde landen is niet gewenst. Nederland kan in principe instemmen met de voorgestelde onderzoeksprocedure (comitologie), mits gewaarborgd is dat de Commissie geen extra bevoegdheden naar zich toe trekt.

3. Samenvatting voorstel

Het voorstel maakt het mogelijk om een scala van maatregelen te nemen tegen derde (niet EU-) landen die niet-duurzame visserij op bestanden toestaan waarin de EU een belang heeft. Aanleiding is het makreel dispuut, waarbij IJsland en de Faeröer-eilanden al enkele jaren weigeren om met de EU kuststaten en Noorwegen te komen tot een overeenkomst voor het duurzaam beheer van de visbestanden, maar ondertussen wel doorgaan met het vaststellen van unilaterale vangstniveaus. Het voorstel richt zich niet specifiek op de twee bovengenoemde landen, maar in het algemeen op landen die niet met de EU samenwerken bij het beheer van bestanden en: a) geen visserijmaatregelen nemen, of b) maatregelen hebben genomen zonder rekening te houden met andere partijen, waardoor overbevissing dreigt. De in artikel 4 opgesomde maatregelen omvatten onder andere:

- identificeren van landen of vloten die zich bezighouden met niet-duurzame visserij (a en b);
- vaststellen van kwantitatieve importbeperkingen vis of visproducten (c en d);
- beperkingen op het gebruik van havens in de EU, behoudens overmacht (e);
- verbod voor lidstaten om visserijvaartuigen te kopen van landen die niet-duurzame visserij toestaan (f);
- verbod voor lidstaten om visserijvaartuigen om te vlaggen naar, te laten charteren door of met inbegrip van visserijbenodigdheden te exporteren naar landen die niet-duurzame visserij toestaan (g, h en i);
- verbod voor EU-onderdanen om private akkoorden te sluiten of gezamenlijke visserijactiviteiten te verrichten met landen die niet-duurzame visserij toestaan (j en k).

De maatregelen zijn aan een aantal voorwaarden verbonden, zoals het volgen van het non-discriminatiebeginsel. De betrokken landen worden in de gelegenheid gesteld gehoord te worden voordat de maatregelen worden genomen.

- *Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft 5 scenario's onderzocht, namelijk niets doen (0-optie), "blame and shame" (optie 2), beperking van de aanlanding en import van vis (opties 3 en 4) en een wetgevingsinstrument ontwerpen tegen 'handelingen in strijd met volkenrecht'. Bij de afweging is gekeken naar economische, sociale en milieueffecten, administratieve lasten (waaronder complexiteit van de wetgeving) en de onderbouwing van de maatregelen. Tevens zijn de belangrijkste betrokken partijen geconsulteerd, namelijk de leden van de Advies Commissie voor Visserij en Aquacultuur (ACFA) en de regionale adviesraden (RAC's). De Commissie concludeert dat beperking van aanlanding van vis, import van visproducten van de niet-duurzame visserij (optie 3) het meest optimaal wordt geacht in het licht van de gehanteerde beginselen doeltreffendheid, evenredigheid, billijkheid en verenigbaarheid met de wetgeving. Alleen de AIPCE-CEP (verwerkende industrie) was tegen beperking van de import van haar grondstoffen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*: De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 43, lid 2, en artikel 207 VWEU. Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis. De Europese Unie is exclusief bevoegd op de gebieden van het Gemeenschappelijke Visserijbeleid en de gemeenschappelijke handelspolitiek.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*:

Subsidiariteit: Niet van toepassing. Het voorstel valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder d) en e), van het Verdrag.

proportionaliteit: positief, de voorgestelde mogelijkheid om maatregelen te nemen is nodig om overbevissing te voorkomen, c.q. te bestrijden.

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

uitvoeringshandelingen: Nederland kan in principe instemmen met de voorgestelde onderzoeksprocedure (comitologie), mits gewaarborgd is dat de Commissie geen extra bevoegdheden naar zich toe trekt.

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*: geen
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*: De visvangende sector is positief over het voorstel, omdat daarmee voorkomen kan worden dat bestanden overbevist worden en niet langer beschikbaar zijn. Voor de Nederlandse visverwerkende industrie zouden de consequenties van een importverbod van makreel uit Faeröer en IJsland nog wel meevallen. Een verbod op witvis uit IJsland zou een grotere impact hebben, maar hiervan is vooralsnog geen sprake, omdat dat geen grensoverschrijdend bestand is. De visverwerkende industrie wil dat de EU de toetredingsonderhandelingen gebruikt om IJsland te corrigeren, middels een range van maatregelen (niet alleen import).
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*: geen, het betreft hier maatregelen door de Europese Commissie vastgesteld, met een direct werking op de lidstaten.

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*: 20 dagen na publicatie in het publicatieblad van de Europese Unie.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*: geen

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*: de te nemen maatregelen worden bij uitvoeringshandeling vastgesteld en zullen te zijner tijd worden beoordeeld. Extra controle lasten ten behoeve van de implementatie van de maatregelen zijn noodzakelijk om de maatregelen zoals een import en aanlandingsbeperkingen te effectueren.
- b) *Handhaafbaarheid*: idem

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel spreekt over bestanden die van Europees belang zijn. Dat beperkt zich niet tot de bestanden die zowel in EU-wateren als in wateren van derde landen voorkomen (de zogenaamde 'straddling stocks'), maar gaat ook over bestanden elders op wereld, waar de EU vangstafspraken mee heeft. Het voorstel is weliswaar sterk geënt op de makreelvisserij, maar consequenties voor ontwikkelingslanden, indien deze niet-duurzame visserij op bestanden die voor de EU van belang zijn toestaan, zijn niet uit te sluiten.

9. Nederlandse positie

Nederland acht het hebben van dit instrument noodzakelijk als een *ultimum remedium* om niet-duurzame visserij door derde landen te kunnen voorkomen of bestrijden. Dit voor het geval het verkrijgen van een akkoord via onderhandelingen niet mogelijk blijkt te zijn. Door een 'bestand van

gemeenschappelijk belang' heel ruim te definiëren neemt de reikwijdte toe. Deze verordening omvat ook bestanden buiten de Europese wateren, die onder de auspiciën van een Regionale Visserij Beheers Organisatie vallen. Nederland vindt dat eventuele maatregelen als einddoel zouden moeten hebben dat de rol van de RFMO's wordt versterkt en niet indruist tegen de hier gemaakte afspraken. Graag zouden we opheldering willen over wat de mogelijke impact op ontwikkelingslanden is en in hoeverre dit ingezet zal en kan worden in visserijakkoorden. Nederland zal ervoor waken dat eventuele sancties in overeenstemming zijn met het internationale recht, voldoen aan basisprincipes als proportionaliteit en non-discriminatie, uitvoerbaar, doelmatig en doeltreffend zijn en dat de betrokken landen vooraf zullen worden gehoord. Verder is deelname van Nederlandse bedrijven aan niet-duurzame visserijactiviteiten door derde landen niet gewenst. Er is nog weinig ervaring met de nieuwe comitologie. Nederland kan in principe instemmen met de voorgestelde onderzoeksprocedure (comitologie), mits gewaarborgd is dat de Commissie geen extra bevoegdheden naar zich toe trekt. Tot slot wil Nederland dat nagegaan wordt of dit voorstel gebruikt kan worden om maatregelen te nemen tegen de slachting van grienden op de Faeröer.

Fiche 11: Verordening EU-ambtenarenstatuut

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Regulation of the European Parliament and of the Council amending the staff Regulations of Officials and the Conditions of employment of Other Servants of the European Union.

Datum Commissiedocument

13 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011)890

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201195

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

N.v.t.

Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken (RAZ)

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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

- a) *Rechtsbasis:* Art 336 VWEU
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:* gewone wetgevingsprocedure, codecisie Europees Parlement.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:* het voorstel is om de salaris- en pensioenindexatie over te dragen aan de Commissie; het betreft hier geen voorstel tot gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen in de zin van artikel 290 of 291 VWEU, maar een voorstel tot automatische aanpassing op basis van de door de lidstaten aangeleverde cijfers. De beoordeling of de zogenaamde uitzonderingsclausule van toepassing is wordt aan de Commissie gedelegeerd ex artikel 290 VWEU.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorstel behelst onder andere een continuering van het huidige principe om de salarissen en pensioenen van EU-ambtenaren jaarlijks automatisch aan te passen aan de loonontwikkeling in de publieke sector in de lidstaten (salarismethode). De Commissie stelt tegelijkertijd voor deze

salarismethode op een aantal punten te wijzigen. De huidige methode vervalt per 31 december 2012. Voorts doet de Commissie een bescheiden aantal voorstellen tot besparing in verband met het begrotingsbeslag op Hoofdstuk V van de EU-begroting, dat voor 90% door deze Statuutsverordening wordt bepaald. Het gaat hierbij o.a. om een verhoging van de pensioenleeftijd van 63 naar 65 jaar en een inperking van de mogelijkheid tot vroegpensioen, waarbij het merendeel van het huidige personeel gevrijwaard zal zijn van deze inperkende maatregelen.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het subsidiariteitsoordeel is positief. De Commissie is bevoegd voorstellen te doen op basis van artikel 336 VWEU. In artikel 298 VWEU is bepaald dat Raad en het Europees Parlement bepalingen over een Europees ambtenarenapparaat in een verordening, vastgesteld op grond van artikel 336 VWEU, vastleggen.

Het proportionaliteitsoordeel is negatief. Nederland had graag een ambitieuzer voorstel gezien dat zich richt op verdergaande hervormingen en versoeringen van de arbeidsvoorwaarden van EU-ambtenaren. De voorgestelde maatregelen leveren voor de komende periode amper besparing op ten aanzien van de administratieve uitgaven van de EU. Zo is de continuering van de automatische aanpassing van salarissen en pensioenen van EU-ambtenaren aan de loonontwikkeling in de publieke sector in de lidstaten een problematisch onderdeel, omdat de voorgestelde methode de Raad te weinig handvatten biedt om de indexatie niet toe te passen in tijden van crisis. Het voorstel is niet in overeenstemming met de nominale nulgroei die Nederland voor de administratieve EU-uitgaven voor ogen staat. Integendeel, onder het huidige voorstel zullen de administratieve kosten van de EU blijven oplopen. De Commissie zegt met dit voorstel uit te komen op een besparing van €1 miljard, maar heeft geen financiële impact assessment bij het voorstel gevoegd dat een goede inzage in de precieze financiële effecten van het voorstel onmogelijk maakt. Ook met deze besparing zouden de administratieve uitgaven van de EU met meer dan de inflatie blijven stijgen. Dit is met name het effect van de stijgende pensioenkosten ten gevolge van de uittreding van EU-personeel behorende tot de babyboomgeneratie. De budgettaire effecten van de Commissievoorstellen zijn derhalve naar het oordeel van Nederland niet proportioneel ten opzichte van de te realiseren doelen.

- *Implicaties/risico's/kansen*

De Nederlandse inzet is om tot nominale nulgroei te komen van Hoofdstuk V van de EU-begroting (de administratieve uitgaven)¹⁴. Het voorliggende voorstel bemoeilijkt de realisatie van dit uitgangspunt, mede gelet op het vigerende begrotingsstelsel voor de financiering van de EU-pensioenen. Daarom zal Nederland, in samenspraak met een groep gelijkgezinde lidstaten, een ingrijpend pakket ombuigingen nastreven om het gestelde doel te realiseren. Als gevolg van de financieel-economische crisis zal een grote groep lidstaten in 2012 kritisch willen kijken naar deze

¹⁴ Zie de brieven van de regering over de MFK-onderhandelingen: Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 21 501-20, nr. 529, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 21 501-20, nr. 553, en Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501-20, nr. 601.

administratieve uitgaven. Voor Nederland zijn vooral de stijgende EU-pensioenlasten een punt van zorg.

Risico's zijn conflicten met de Europese bonden en het Europees Parlement dat zich op dit dossier doorgaans solidair met de bonden en de Commissie opstelt. Er liggen moeizame onderhandelingen in het verschiet.

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland kan niet instemmen met het voorstel. De voortzetting van de huidige methodiek voor aanpassing van de salarissen en pensioenen in combinatie met de in de ogen van het kabinet tekortschietende hervormingsvoorstellen op het terrein van pensioenen, automatische bevorderingen en vergoedingen is voor het kabinet niet acceptabel. Het kabinet acht een verdergaande modernisering en versobering van het pensioensysteem, de bevorderingssystematiek en het stelsel van vergoedingen voor EU-personeel gewenst om de arbeidsvoorwaarden voor EU-ambtenaren meer in lijn te brengen met die in de lidstaten en de totale kosten voor administratieve uitgaven in de hand te houden. Zoals eerder gemeld aan de Kamer zet het kabinet in op een nominale bevroering van de administratieve uitgaven van de EU. Dit betekent dat, ten opzichte van het Commissievoorstel voor het MFK-plafond voor Hoofdstuk V, een besparing van €7 miljard nodig is.

Het kabinet wenst eerst een vaststelling te zien van het uitgavenplafond voor Hoofdstuk V van het Meerjarig Financieel Kader (MFK), opdat de Commissie vervolgens een nieuw voorstel voor het ambtenarenstatuut zal presenteren met verdergaande hervormingen. Het is bovendien noodzakelijk dat de Commissie inzicht geeft in de financiële consequenties van het voorliggende voorstel. Nederland zal hierop aandringen. Nederland zal, samen met een groep gelijkgezinde lidstaten, in de onderhandelingen pleiten voor verdergaande hervormingen en versoberingen van de EU-arbeidsvoorwaarden.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel bevat een tiental (deels technische) aanpassingen van het Statuut. De belangrijkste zijn:

- Een continuering van "de methode" van volautomatische indexatie van salarissen en pensioenen, op basis van een weging van nationale ambtenarensalarissen, economische pariteiten en (bijzondere) prijsmetingen (Annex XI van het Ambtenarenstatuut). De Commissie stelt enkele wijzigingen voor van de methode. Zo wil de Commissie de EU-salarissen en pensioenen voortaan baseren op de loonontwikkeling in alle lidstaten, in plaats van acht referentielanden. Ook stelt de Commissie een looptijd voor de methode voor van tien jaar. Wat betreft de uitzonderingsclausule (artikel 10 Annex XI) stelt de Commissie een clausule voor waarmee in geval van crisis wel salarisverhogingen kunnen worden uitgesteld, maar niet afgesteld.
- Voor wat de pensioenen betreft, wordt voorgesteld door te gaan met het "notional fund" (Annex XII) voor de premieberekening. De Commissie gaat hierbij uit van een virtueel

pensioenfondsen. De reële pensioenkosten stijgen, maar hiervoor worden geen naventante reserveringen ingeboekt. In de praktijk draagt het personeel slechts circa 10% van zijn salaris af ten behoeve van de pensioenverplichtingen, hetgeen niet toereikend is.

- De Commissie stelt daarnaast een aantal neerwaartse aanpassingen van het pensioenstelsel voor. Zo wordt de pensioensgerechtigde leeftijd verhoogd van 63 naar 65 jaar en wordt de mogelijkheid tot vroegpensioen beperkt. Evenwel zullen voor de meeste zittende personeelsleden garantiebepalingen gelden, zodat materiële opbrengsten in de periode 2013-2023 naar verwachting uitblijven.
- De Commissie wil het aantal automatische bevorderingen die een personeelslid geniet tijdens zijn carrière terugbrengen van tien naar negen.
- De Commissie stelt voor de werktijd te verlengen naar veertig uur.
- De aanvullende heffing op salarissen (solidariteitsheffing) wordt verhoogd van 5,5% naar 6%.
- Het voorstel is dat EU-instellingen maatregelen kunnen nemen om te zorgen voor een betere geografische spreiding van EU-ambtenaren over de lidstaten, indien er sprake is van een langdurige en grote onevenwichtigheid. Competentie blijft het uitgangspunt voor de rekrutering.

- *Impact assessment Commissie*

N.v.t.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie is bevoegd deze voorstellen te doen op basis van artikel 336 VWEU. Op basis van dit artikel stellen het EP en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure na raadpleging van andere betrokken instellingen, bij verordeningen het statuut vast van de ambtenaren van de EU, alsmede de regeling welke van toepassing is op andere personeelsleden van de Unie. Volgens Nederland is dit de juiste rechtsbasis.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het subsidiariteitsoordeel is positief. In artikel 298 WVEU is bepaald dat de Raad en het Europees Parlement bepalingen over een Europees ambtenarenapparaat in een verordening, vastgesteld op grond van artikel 336 VWEU, vastleggen.

Het proportionaliteitsoordeel is negatief. Nederland had graag een ambitieuzer voorstel gezien dat zich richt op verdergaande hervormingen en versoeringen van de arbeidsvoorwaarden van EU-ambtenaren. De voorgestelde maatregelen leveren voor de komende periode amper besparing op ten aanzien van de administratieve uitgaven van de EU. Zo is de continuering van de automatische aanpassing van salarissen en pensioenen van EU-ambtenaren aan de loonontwikkeling in de publieke sector in de lidstaten een problematisch onderdeel, omdat de voorgestelde methode de Raad te weinig handvatten biedt om de indexatie niet toe te passen in tijden van crisis.

Het voorstel is niet in overeenstemming met de nominale nulgroei die Nederland voor de administratieve EU-uitgaven voor ogen staat. Integendeel, onder het huidige voorstel zullen de

administratieve kosten van de EU blijven oplopen. De Commissie zegt met dit voorstel uit te komen op een besparing van €1 miljard, maar heeft geen financiële impact assessment bij het voorstel gevoegd dat een goede inzage in de precieze financiële effecten van het voorstel mogelijk maakt. Ook met deze besparing zouden de administratieve uitgaven van de EU met meer dan de inflatie blijven stijgen. Dit is met name het effect van de stijgende pensioenkosten ten gevolge van de uittreding van EU-personeel behorende tot de babyboomgeneratie.

De budgettaire effecten van de Commissievoorstellen zijn derhalve naar het oordeel van Nederland niet proportioneel ten opzichte van de te realiseren doelen.

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

In de status quo stelt de Raad middels een Raadsverordening jaarlijks op voorstel van de Commissie en op basis van de indexatie de aanpassingen vast voor wat betreft de hoogte van de salarissen en de pensioenen van de EU-ambtenaren. Nederland hecht eraan dat deze bevoegdheid van de Raad in de toekomst behouden blijft en bovendien zo wordt vormgegeven dat de Raad deze op een geloofwaardige manier kan inzetten.

Indien Nederland te zijner tijd zou kunnen instemmen met een nieuwe salarisaanpassingsmethode, kan het niet instemmen met voorstel om de technische uitvoering van de salaris- en pensioenindexatie (eventuele toepassing) aan de Commissie over te dragen. In het verleden is meermaals gebleken dat de interpretatie van de Commissie van nationale parameters tot vertekende uitkomsten leidde. Het moet mogelijk blijven om op aanwijzing van experts op het gebied van statistiek ex artikel 65 van het Statuut of naar aanleiding van besprekingen binnen de Raad hersteloperaties vast te stellen. De Commissie moet zich hier voor open stellen. Ook voor wat betreft de zogenaamde uitzonderingsclausule stelt Nederland zich op het standpunt dat de beoordeling of er sprake is van een economische crisis die noopt tot alternatieve salarisvoorstellen niet (enkel) aan de Commissie gedelegeerd zou mogen worden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens de Commissie brengen haar voorstellen over de MFK-periode 2014-2020 een besparing op van circa €1 miljard in Hoofdstuk V van de begroting. De onderbouwing van deze besparingen heeft de Commissie niet gegeven. Aangezien de uitgaven in categorie V door autonome groei met meer dan de inflatie doorgroeien, kan alleen een veel verdergaand pakket aan maatregelen leiden tot de door het kabinet gewenste nominale bevrozing van de categorie Administratie in de EU-begroting. Over de MFK-periode 2014-2020 acht het kabinet een besparing nodig van ongeveer €7 miljard ten opzichte van het Commissievoorstel voor het MFK-plafond voor Hoofdstuk V.

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

Indien de administratieve uitgaven van de EU blijven stijgen, kan dit op termijn de nationale afdrachten ten behoeve van de EU-begroting doen toenemen.

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

In bepaalde segmenten van het bedrijfsleven (luchtverkeersleiders, patenten, en dergelijke) oriënteert men zich rechtstreeks op de EU-salarissen, waaruit prijsverhogingen voortkomen voor luchtruimte gebruikers en patentaanvragers.

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

N.v.t.

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 huidige methode voor het vaststellen van de aanpassingen van de EU-ambtenarensalarissen en -pensioenen loopt af per 31 december 2012. Het is van belang dat ten aanzien van dit voorstel voor wijziging van het statuut geen onomkeerbare stappen worden gezet alvorens een plafond wordt vastgesteld voor de categorie Administratie in het Meerjarig Financieel kader 2014-2020 in de context van onderhandelingen over dit MFK. Vanuit deze optiek is inwerkingtreding van de wijzigingsvoorstellen per 1 januari 2013 mogelijk niet haalbaar.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Nederland acht de voorgestelde horizonbepaling van tien jaar voor Annex XI (de methode voor aanpassing van salarissen en pensioenen) niet wenselijk. Deze zou teruggebracht moeten worden naar bijvoorbeeld 2020, gelijk aan de looptijd van het MFK.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

N.v.t.

b) *Handhaafbaarheid*

N.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland heeft de afgelopen jaren de nodige hervormingen ingevoerd in de publieke sector om deze te moderniseren en de kosten van de nationale administratie in toom te houden. Voor wat betreft het Europese bestuur staat Nederland dezelfde lijn voor. De EU-ambtenarij dient

gemoderniseerd te worden, waarbij aandacht moet zijn voor de snel stijgende kosten van de salarissen en pensioenen.

Bovendien stelt de Nederlandse regering zich op het standpunt¹⁵ dat, zoals meerdere malen aan de Kamer gemeld, de administratieve uitgaven als onderdeel van de EU-begroting de komende jaren nominaal bevroren zouden moeten worden. De personeelskosten, die immers het merendeel van de administratieve kosten vormen, dienen hiertoe beteugeld te worden.

Ter verwezenlijking van dit uitgangspunt heeft Nederland in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten meermaals getracht de Commissie ertoe te bewegen met ambitieuze voorstellen te komen. Suggesties die Nederland samen met deze lidstaten aan de Commissie heeft gedaan betreffen onder andere de hervorming van het pensioenstelsel. De oplopende pensioenverplichtingen zijn voor Nederland een punt van grote zorg. Omdat de naoorlogse baby-boomers de komende periode met pensioen gaan, zullen de pensioenuitgaven tussen 2013 en 2020 naar verwachting verdubbelen tot circa €2,2 miljard per jaar om in de jaren daarna nogmaals te verdubbelen. Suggesties zijn o.a.: een grotere bijdrage van het personeel aan de kosten van het pensioen, een op korte termijn geldende verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd zonder dat het zittende personeel daarvan gevrijwaard wordt, het afschaffen van de mogelijkheid om voortijdig uit te treden zonder dat het zittende personeel deze optie behoudt, het afschaffen van de automatische bevorderingen zoals die in het huidige systeem worden gegarandeerd, het invoeren van een middelloonstelsel in de pensioenen, het maximeren van het pensioen op een lager niveau, het gradueel sterk verhogen van de solidariteitsheffing (een correctie op de in absolute zin hoge EU-salarissen) en het heroverwegen van een automatische jaarlijkse aanpassing van de salarissen en pensioenen. Daarnaast acht Nederland het wenselijk dat gekomen wordt tot een versobering van de verschillende toelagen die EU-ambtenaren kennen.

Nederland moet helaas constateren dat weinig van bovenstaande inzet valt terug te lezen in het voorliggende Commissievoorstel, dat naar het oordeel van de regering in ambitie tekort schiet. De Commissie stelt onder meer voor de automatische indexatie voor de salarissen en pensioenen in stand te houden. Hoewel Nederland bij vorige statuutswijzigingen heeft ingestemd met een automatische indexatie voor de ambtelijke (en bestuurlijke) salarissen en pensioenen in Brussel om jaarlijks terugkerende discussies op dit punt te vermijden, lijkt deze positie onder de huidige omstandigheden niet gemakkelijk opnieuw te kunnen worden verantwoord. De Commissie heeft tevens haar indexatievoorstel aangevuld met elementen die de salarisverhogingen en prijscompensaties verder kunnen opstuwten. Zo wil de Commissie de uitvoering van de salarisaanpassing geheel bij zichzelf leggen en ontbreekt een reële afwijkmogelijkheid voor de Raad in geval van een crisis. Dit is problematisch, omdat, in het verleden de Commissie zich niet bereid heeft betoond medewerking te verlenen aan noodzakelijke afwijkingen van het automatisme. Immers legde de Commissie in 2011 twee keer een verzoek van de Raad ex artikel 10 Annex XI van het Statuut (de zogenaamde "uitzonderingsclausule") naast zich neer om, gelet

¹⁵ Zie hiervoor de brieven van de regering over de MFK-onderhandelingen: Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 21 501-20, nr. 529, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 21 501-20, nr. 553, en Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 21 501-20, nr. 601.

op de economische crisis, meer gepaste voorstellen in te dienen inzake de salarisaanpassing voor de periode juli 2010 - juli 2011.

Het voorstel de werktijd van EU-personeel te verlengen levert geen daadwerkelijke besparingen op, aangezien het merendeel van het EU-personeel reeds in de status quo gewend is meer dan een volledige werkweek te draaien, en de academische graden daar niet additioneel voor gecompenseerd worden.

Het risico dat, op het moment dat de EU-ambtenarensalarissen worden bevroren, de EU-instellingen kwalitatief minder hoogstaand personeel kunnen aantrekken, wordt door de regering als laag ingeschat, gelet op het hoge absolute niveau van de huidige arbeidsvoorwaarden. Ter vergelijking: de salarissen van EU-beleidsambtenaren beslaan thans bij benadering netto circa drie keer het niveau van Nederlandse ambtenaren.¹⁶

Nederland kan om bovenstaande overwegingen niet instemmen met het voorstel, en wenst eerst een vaststelling te zien van het uitgavenplafond voor Hoofdstuk V van het Meerjarig Financieel Kader (MFK), opdat de Commissie vervolgens een nieuw voorstel zal presenteren met verdergaande hervormingen.

Nederland zal in het kader van de hervorming van het ambtenarenstatuut tevens aandacht vragen voor een ander onderdeel van de arbeidsvoorwaarden van de EU-ambtenaren, namelijk de hoge mate van persoonlijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bij de uitvoering van projecten. Dit leidt tot risicomijdend gedrag van EU-ambtenaren bij de behandeling van projecten, hetgeen de uitvoering en doorloop van projecten nadelig beïnvloedt.

Relatie met Meerjarig Financieel Kader

De onderhandelingen over het EU-ambtenarenstatuut maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het EU-ambtenarenstatuut niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de hervorming van het EU-ambtenarenstatuut 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.

¹⁶ Het betreft hier een ruwe vergelijking, afhankelijk van de omstandigheden kunnen de netto salarisverschillen groter of kleiner uitpakken. Het verschil is niet alleen het gevolg van het hoge bruto salaris en de lage belastingen voor EU-personeel, maar ook van de verschillende extra vergoedingen waarvoor het EU-personeel in aanmerking komt. In de optiek van de regering zijn deze (expat-)vergoedingen weliswaar gebruikelijk bij personeel dat tijdelijk in het buitenland wordt gestationeerd, maar niet gepast voor EU-ambtenaren die hun leven lang in Brussel werken en wonen.

Fiche 12 : Mededeling Eco-innovatie Actie Plan

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling Innovatie voor een duurzame toekomst - Het actieplan voor eco-innovatie (Eco-AP)

Datum Commissiedocument

15 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 899

Pre-lex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0899:FIN:NL:PDF>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad

In de Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

Het Eco-innovatie actieplan (Eco-AP) is de opvolger van het Environmental Technologies Action Plan (ETAP) van 2004. Eco-innovatie is elke vorm van innovatie die uitmondt in of gericht is op significante en aantoonbare vooruitgang in de richting van duurzame ontwikkeling, door:

- het beperken van milieueffecten;
- het verhogen van de bestandheid tegen milieudruk;
- of het verwezenlijken van een efficiënter en verantwoordelijker gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

Eco-innovatie is van wezenlijk belang voor de uitvoering van de "Europa 2020-strategie" voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Het nieuwe actieplan beoogt stimulansen te bieden voor innovatie die de druk op het milieu doet afnemen en zal de kloof tussen innovatie en de markt dichten. Milieuvriendelijke innovaties zijn goed voor de bedrijven en helpen bij het creëren van nieuwe banen, waardoor eco-innovatie als cruciaal wordt gezien voor het economische concurrentievermogen van Europa. De Europese Commissie wil met stimulansen de eco-innovatie in alle sectoren van de economie versnellen door:

Actie 1: gebruik te maken van milieubeleid en milieuwetgeving als een stimulans om eco-innovatie te bevorderen;

Actie 2: demonstratieprojecten en partnerschappen te ondersteunen om veelbelovende, slimme en ambitieuze operationele technologieën die nog nauwelijks worden toegepast, naar de markt te brengen;

Actie 3: nieuwe normen te ontwikkelen die eco-innovatie stimuleren;

Actie 4: financiële instrumenten en ondersteunende diensten voor het mkb in te zetten;

Actie 5: internationale samenwerking te bevorderen;

Actie 6: de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden en banen en de bijbehorende opleidingsprogramma's te ondersteunen om in te spelen op de behoeften van de arbeidsmarkt;

Actie 7: eco-innovatie te bevorderen via de Europese innovatiepartnerschappen in het kader van de Innovatie-Unie.

Voor eco-innovatie zal een multistakeholder-stuurgroep op hoog niveau worden opgericht om eco-innovatie te integreren, beleidsprocessen te vereenvoudigen, peer review van de genomen maatregelen mogelijk te maken en de uitvoering van dit actieplan te controleren. De uitvoering van het actieplan zal worden ondersteund door partnerschappen tussen belanghebbenden, de privé- en de overheidssector en de Europese Commissie.

De Commissie vraagt de lidstaten om op vrijwillige basis nationale roadmaps op te stellen om van elkaars beleid te leren. Verder zal de Commissie met de lidstaten samenwerken om eco-innovatie in het cohesie- en plattelandsbeleid in te bouwen. De Commissie maakt gebruik van de bevindingen van het "Eco-innovation Scoreboard" dat een vergelijking maakt van beleid en markt tussen de lidstaten. Nederland scoort daarbij 'gemiddeld'.

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?

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. Conform de Innovatie Unie zal de Commissie het regelgevingskader op milieugebied grondig onderzoeken en indien hierbij mogelijke leemten worden vastgesteld, nieuwe regels worden voorgesteld en bestaande regels worden herzien om tot een coherent wetgevingskader te komen dat eco-innovatie bevordert.

Subsidiariteit en Proportionaliteit

Ten aanzien van de inhoud waarop de mededeling zich richt beoordeelt Nederland de subsidiariteit positief. De mededeling richt zich op het gebruik maken van bestaand milieubeleid en - wetgeving om eco-innovatie te bevorderen. Dit wordt o.a. gedaan door het ontwikkelen van nieuwe normen en doelen bij herziening van beleid. Deze hernieuwde normen zullen te zijner tijd kritisch op functionaliteit, interactie met andere maatregelen en proportionaliteit worden geoordeeld. Daarbij is het voor Nederland met name van belang dat lidstaten ruimte krijgen om zo veel mogelijk zelf te

kunnen bepalen welke middelen het meest doeltreffend zijn om de doelstellingen te behalen. Op die manier kan optimaal rekening worden gehouden met de uiteenlopende karakters van de betreffende sectoren en economieën van de lidstaten.

Financiële gevolgen

Deze mededeling heeft op zich geen financiële gevolgen. Een deel van de voorgestelde acties wordt gefinancierd uit het huidige meerjaren financieel kader (2007-2013), het Zevende Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologische Ontwikkeling, alsmede het Kaderprogramma voor Ondernemerschap en Innovatie, waarmee de Europese Commissie onderzoek, proefprojecten, en toegang tot de markt voor eco-innovatie stimuleert. Het Programma voor Milieu en Klimaat Actie (LIFE) voorziet in bevorderen van bewustwording van de kansen die eco-innovatie biedt. In Horizon 2020, het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) zal eco-innovatie worden versterkt en een basis vormen voor de implementatie van het actieprogramma. Verder wil de Commissie met de lidstaten samenwerken om eco-innovatie in het Cohesie- en Plattelandsbeleid 2014-2020 in te bouwen. De uitwerking van de mededeling kan in de toekomst wel tot voorstellen leiden die ter zijner tijd zullen worden beoordeeld op de gevolgen die zij hebben voor de begroting van de lidstaten of voor burgers en bedrijven.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Algemeen

Nederland onderschrijft de voorgenomen acties van het Eco-AP.

De innovatie-uitdaging van dit moment zal erin bestaan ervoor te zorgen dat hulpbronnen langer meegaan en de negatieve impact van onze (economische) activiteiten op het milieu te verkleinen. Eco-innovatie is nodig om concurrerend te blijven in een wereld van toenemende beperkingen in het gebruik van grondstoffen. Wereldwijd is er vraag naar duurzame technologieën, producten en diensten. Europa heeft op dat gebied veel te bieden.

Uitvoering van het Eco-AP

De uitvoering past bij de Nederlandse situatie in Europa en de noodzaak om via internationale samenwerking de concurrentiepositie te versterken. De partnerschappen bieden aan het Nederlandse bedrijfsleven een platform om de uitdagingen op het gebied van eco-innovatie aan te gaan en aan de Nederlandse overheid om de beleidsprioriteiten op Europees niveau te agenderen.

Relatie met Nederlands beleid

Nederland draagt door actieve deelname aan de uitvoering van het Eco-AP bij aan het behouden van een level playing field, het bewerkstelligen van een gemeenschappelijke visie op eco-innovatie, het bepalen van standaarden, en daarmee aan het vergroten van marktkansen voor het bedrijfsleven.

Het topsectorenbeleid kan direct worden ondersteund via de in het plan beoogde partnerschappen. Samen met relevante sectoren (bv. chemie, water) kunnen initiatieven worden genomen voor de invulling van die acties die het meeste bij de wensen passen. Zo kan input worden geleverd in de Europese financiële instrumentarium en kan deelname aan die programma's door de overheid

actief worden ondersteund. Het Nederlandse beleid zoals verwoord in de duurzaamheidsagenda kan door inpassing in de Europese context aan kracht winnen.

Nederland wil meedenken over hoe regelgeving beter in te zetten voor innovatie voor duurzaamheid maar zal in het algemeen geen steun geven aan nieuwe regelgeving. Daarbij is aandacht nodig voor het uitdragen van ervaringen (lessons learned) en best practices. Met name zal gericht worden op agendasetting en meewerken aan het verzilveren van nieuwe marktkansen.

Punten van aandacht

Voor het bevorderen van eco-design en het overbruggen van het gat tussen de beschikbaarheid van nieuw technologieën en de valorisatie daarvan zijn demonstratieprojecten van belang. Optimaliseren van de deelname aan Europese financiële programma's is hierbij opportuun. De aandacht is nu vooral gericht op het Kaderprogramma voor Innovatie en Concurrentievermogen (CIP) en het Financieel Instrument voor Milieu en Natuur (LIFE). Vanaf 2014 wordt dat het nieuwe Horizon2020 voor onderzoek en innovatie.

De ontwikkeling van de financiële instrumenten (lening en waarborgdienst en een aandeleninstrument) voor onderzoek en innovatie dienen in samenwerking en in afstemming met de binnen Horizon 2020 en LIFE+ voorgestane financiële instrumenten tot stand te komen. Ook moet dit worden gecoördineerd met de ontwikkeling van instrumentarium onder het toekomstige Programma ter vergroting van het concurrentievermogen van middelgrote en kleine ondernemingen (MKB), COSME 2014-2020 (17)

In relatie tot de door de Europese Commissie voorgestelde Actie 7, onderstreept Nederland het belang van een goede ondersteuning van het MKB bij de internationalisering. Het Enterprise Europe Network (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.

De Nederlandse overheid ondersteunt het streven dat het cohesiebeleid in toenemende mate wordt aangewend voor eco-innovatie. Daartoe zullen in de operationele programma's 2014-2020 passende acties worden ondernomen.

¹⁷ COM(2011) 834 definitief

Fiche 13: Richtlijn betreffende de gunning van concessieopdrachten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

COM (2011) 897: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gunning van concessieopdrachten.

Deze richtlijn houdt ook verband met de voorstellen voor de richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten (COM (2011) 896) en het gunnen van opdrachten door de aanbestedende diensten werkzaam in de sectoren water, energievoorziening, vervoer en post (COM (2011) 895).

Datum Commissiedocument

20 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 897

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201237

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC(2011) 1588

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

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

a) Rechtsbasis

Artikelen 53, lid 1, 62 en 114 VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid Raad en medebeslissingsrecht Europees Parlement (art. 294 VWEU). In het Europees Parlement behandelt de Commissie Interne Markt en Consumentenbescherming (IMCO) het voorstel. Rapporteur is waarschijnlijk Philippe Juvin (Frankrijk/Europese Volkspartij).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Voor onbepaalde tijd zijn de volgende bevoegdheden aan de Commissie gedelegeerd:

- de aanpassing van de CPV-codes (Common Procurement Vocabulary) voor zover hiermee niet het toepassingsbereik van de richtlijn wordt gewijzigd (artikel 21 en bijlage I en X).
- de aanpassing van de lijst met wetsvoorstellen met gemeenschappelijke methodes voor de berekening van levenscycluskosten (bijlage II).
- De lijst met Europese uniewetgeving, die een procedure bevatten met een passende mate van openbaarheid, voor de uitgifte van vergunningen en die daarom niet als exclusieve of speciale rechten in de zin van de richtlijn kunnen worden beschouwd (bijlage XI).
- De verplichting tot het gebruik van bepaalde technische modaliteiten in het kader van elektronisch aanbesteden evenals de technische aanpassing als gevolg van de technologische vooruitgang (annex XII).

Zowel de Raad als het Europees Parlement kunnen op elk gewenst moment deze gedelegeerde bevoegdheden intrekken.

De Commissie wordt bijgestaan door het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten ingesteld door Raadsbesluit 71/306/EEC. De raadplegingsprocedure uit artikel 4 van verordening 182/2011 is van toepassing op dit comité.

2. Samenvatting BNC-fiche

Dit voorstel ziet op opdrachten voor concessies voor werken en diensten. Ondanks het feit dat het om een "light" regime gaat, staat Nederland terughoudend ten opzichte van het voorstel van de Commissie. Nederland is van mening dat de Commissie onvoldoende heeft aangetoond dat het voorstel zal leiden tot een duidelijke verbetering van het functioneren van de interne markt. Daarom is het oordeel van Nederland over de proportionaliteit negatief. Ook is Nederland van mening dat er onvoldoende duidelijkheid bestaat over het toepassingsbereik van de voorgestelde richtlijn. Voorts vindt Nederland dat de operationele doelstellingen van de richtlijn ook op een andere, minder vergaande wijze, kunnen worden bereikt. Desalniettemin, als er op Europees niveau aanvullende regels voor concessies komen, vindt Nederland dat deze moeten worden opgenomen in de aanbestedingsrichtlijnen die op dit moment worden herzien.

3. Samenvatting voorstel

• Inhoud voorstel

Het voorstel van de Commissie betreft een richtlijn over concessies. Bij concessieovereenkomsten wordt de ondernemer die een dienst levert of werk realiseert, primair beloond met het recht het werk of de dienst te exploiteren. Een voorbeeld hiervan is de tolheffing na de bouw van een autosnelweg. Op dit moment is een beperkt regime voor concessies voor openbare werken opgenomen in aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG. Er bestaan bovendien een aantal verplichtingen op basis van het VWEU en de jurisprudentie voor concessies voor werken in de speciale sectoren en concessies voor diensten. Volgens de Commissie is dit bestaande regime onduidelijk, leidt het tot rechtsonzekerheid en tot toetredingsbarrières voor ondernemingen. Daarom heeft de Commissie een richtlijnvoorstel gedaan dat een "light" regime introduceert voor concessies voor werken en diensten. Dit regime houdt in dat aanbestedende diensten die een concessieopdracht

willen verlenen met een waarde boven de drempel van € 5 miljoen deze openbaar dienen aan te besteden. Bij het gunnen van een concessie dienen de aanbestedende diensten transparant, eerlijk en proportioneel te handelen. De richtlijn kent een aantal uitzonderingen. Zo wordt transport door de lucht of passagierstransport over het spoor of de weg van de richtlijn uitgezonderd.

- *Impact assessment Commissie*

Volgens de Commissie heeft het huidige, zeer beperkte, regime voor concessies belangrijke tekortkomingen die ertoe leiden dat negatieve effecten optreden voor ondernemingen, burgers en aanbestedende diensten. De Commissie vindt de belangrijkste tekortkomingen; het gebrek aan rechtszekerheid, toegangsbarrières voor ondernemers uit andere lidstaten en onvoldoende rechtsbescherming. De Commissie geeft aan dat alleen een wetgevend voorstel volstaat om deze tekortkomingen op korte termijn aan te pakken. Het regime zoals het nu geldt, is volgens de Commissie niet voldoende en moet worden uitgebreid met bepalingen die een positief effect hebben op de transparantie en gelijke behandeling van ondernemers.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De rechtsgrondslag voor het voorstel zijn de artikelen 53 lid 1, 62 en 114 VWEU. Omdat het voorstel van de Commissie gericht is op het verbeteren van de interne markt, vormen deze artikelen een goede rechtsbasis voor de voorgestelde richtlijn.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het Nederlandse oordeel over de subsidiariteit is overwegend **positief**. Gelet op de totstandkoming van de interne markt kunnen regels inzake concessies niet enkel nationaal geregeld worden. Nederland is echter van mening dat de Commissie onvoldoende heeft aangetoond waarom de huidige regelgeving en jurisprudentie tot onoverkomelijke problemen voor ondernemingen en aanbestedende diensten op de interne markt leiden en hoe dit voorstel tot een verbetering van de interne markt leidt.

Het proportionaliteitsoordeel is **negatief**. Er bestaat reeds een regime voor concessies voor openbare werken. Dit is opgenomen in aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG. Daarnaast bestaan er een aantal verplichtingen op basis van het VWEU en de jurisprudentie voor concessies voor werken in de speciale sectoren en concessies voor diensten. Nederland is van mening dat dit stelsel goed werkt en dat de Commissie onvoldoende duidelijk maakt waarom dit stelsel tot onoverkomelijke problemen op de interne markt leidt. Daarnaast is Nederland van mening dat de operationele doelstellingen van de richtlijn ook op een andere, minder vergaande wijze, kunnen worden bereikt. Desalniettemin, als er op Europees niveau regels voor concessies komen, vindt Nederland dat deze moeten worden opgenomen in de aanbestedingsrichtlijnen die op dit moment worden herzien.

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

Op grond van de richtlijn is de Commissie bevoegd om gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot het wijzigen van bijlage II, XI en XII en de referentienummers genoemd in artikel 21 en de bijlage I en X. Nederland meent dat de delegatie in overeenstemming is met de afspraken die tussen Raad, Commissie en Europees Parlement zijn gemaakt in de "Common Understanding". Nederland heeft wel enkele kanttekeningen bij de keuze van de gedelegeerde bevoegdheden en de procedure die wordt gehanteerd:

- Nederland is geen voorstander van het gebruik van de "spoedprocedure" voor de gedelegeerde bevoegdheden onder dit richtlijnvoorstel. Uit de Common Understanding blijkt dat de spoedprocedure alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden gebruikt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de bescherming van de gezondheid en de veiligheid. Van een dergelijke uitzonderingsgrond is bij de gedelegeerde handelingen in dit richtlijnvoorstel geen sprake;
- de gedelegeerde handelingen in het voorstel mogen geen effect hebben op de reikwijdte van het voorstel. Bij de gedelegeerde handelingen ten aanzien van het vaststellen van de CPV-codes in artikel 21 en bijlage I en X lijkt dit voldoende gegarandeerd. Het oordeel over deze gedelegeerde handelingen is dan ook positief. Nederland vindt echter dat bijlage XI niet gewijzigd mag worden via een gedelegeerde handeling omdat dit effect heeft op de reikwijdte van het voorstel. Derhalve kan deze bijlage enkel via een wetgevingsprocedure gewijzigd worden.
- Nederland is voorstander van het omzetten van bijlage II en XII naar uitvoeringshandelingen die via een onderzoeksprocedure in het kader van de Comitologie tot stand komt. Zowel voor de methodes voor de berekening van levenscycluskosten als voor de verplichting tot het gebruik van bepaalde technische modaliteiten in het kader van elektronisch aanbesteden geldt dat wij het belangrijk vinden dat lidstaten in de besluitvorming worden betrokken.
- ten aanzien van bijlage II, XI en XII is het oordeel over de gedelegeerde handelingen dan ook negatief.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting.

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

Er zijn geen directe financiële of personele consequenties. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting(en) van de/het beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Er zijn geen directe financiële of personele consequenties.

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

De lasten voor de rijksoverheid en decentrale overheden zullen hoogstwaarschijnlijk toenemen ten opzichte van de huidige situatie omdat het voorstel verdergaande verplichtingen stelt aan aanbestedende diensten (waaronder ook de speciale sectorbedrijven) die concessieopdrachten willen gunnen dan op dit moment het geval is. Nederland verwacht echter dat de stijging van de lasten beperkt zal zijn. Ook op basis van de huidige regelgeving en jurisprudentie dienen aanbestedende diensten immers aan een aantal verplichtingen te voldoen. Volgens Europees onderzoek zijn de kosten voor de voorbereiding van een opdracht gemiddeld 0.3% van de opdrachtwaarde bij aanbestedingen onder de algemene aanbestedingsrichtlijn en de speciale sectorenrichtlijn (Public Procurement in Europe, PwC/Ecorys 2011).

De richtlijn leidt waarschijnlijk per saldo tot minder kosten voor het bedrijfsleven omdat zij minder kosten hebben in verband met het zoeken naar concessieopdrachten en de verschillen in procedures/regels tussen de verschillende lidstaten worden weggenomen. De voorbereiding van een opdracht zal daarentegen relatief meer tijd kosten dan op dit moment het geval is. Zoals hierboven reeds is aangegeven, zal het voorstel tot extra administratieve lasten voor de rijksoverheid en decentrale overheden leiden. Deze stijging van de lasten zal naar verwachting beperkt zijn.

6. Implicaties juridisch

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

Er is wijziging noodzakelijk van de raamwet EEG-voorschriften Aanbestedingen en het daarop gebaseerde Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren dan wel van de Aanbestedingswet 20... (thans in behandeling in het parlement als wetsvoorstel).

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

In de voorstellen is opgenomen dat zij uiterlijk op 30 juni 2014 moeten zijn omgezet. De huidige aanbestedingsrichtlijnen hadden een omzettingstermijn van 22 maanden. Dit betekent dat de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie uiterlijk 31 augustus 2012 overeenstemming bereikt moeten hebben om de beoogde implementatietermijn te halen. Mede gelet op de lange duur van eerdere onderhandelingen over aanbestedingsrichtlijnen is deze termijn zeer ambitieus te noemen. Nederland zet in op een implementatietermijn van tenminste 24 maanden na datum publicatie richtlijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel schrijft voor dat de Commissie een evaluatie uitvoert naar de economische effecten van de voorgeschreven drempels op het functioneren van de interne markt. Het rapport hierover zal uiterlijk 30 juni 2016 aan het Europees Parlement en de Raad worden gestuurd. Deze evaluatiebepaling is gewenst omdat op deze manier kan worden bekeken in hoeverre de drempels leiden tot een goede balans in de baten en lasten van een aanbestedingsprocedure voor concessieopdrachten.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De aanbestedende diensten zijn belast met de uitvoerbaarheid van de richtlijn. Aangezien de aanbestedende diensten reeds aan een aantal verplichtingen moeten voldoen en de richtlijn een "light" regime introduceert, acht Nederland het voorstel van de Commissie uitvoerbaar. De definitieve beoordeling is afhankelijk van hoe de richtlijn er uiteindelijk uit komt te zien.

b) Handhaafbaarheid

Nvt

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er treden geen effecten op voor ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Nederland staat terughoudend ten opzichte van het voorstel van de Commissie. De Commissie maakt onvoldoende duidelijk waarom de huidige regelgeving en jurisprudentie tot onoverkomelijke problemen leiden voor ondernemingen en aanbestedende diensten op de interne markt. Uit de consultatie die de Commissie heeft gehouden met stakeholders is niet gebleken dat de tekortkomingen die de Commissie in het *Impact Assessment* heeft gesignaleerd ook daadwerkelijk als zodanig worden ervaren door aanbestedende diensten en ondernemingen. Integendeel, een meerderheid van de ondervraagde ondernemingen en aanbestedende diensten heeft aangegeven dat de nationale regels op het gebied van diensten en werkenconcessies volstaan. Uit de consultatie blijkt dat ondernemingen vinden dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie voldoende duidelijkheid geeft. In bijna de helft van de reacties op de consultatie is aangegeven dat de divergerende nationale praktijken geen belemmering vormen voor buitenlandse inschrijvers. Daarnaast blijkt uit de consultatie dat een groot deel van de ondernemers concurreert met buitenlandse inschrijvers op aanbestedingsprocedures voor concessies. Tenslotte blijkt dat het merendeel van de geconsulteerde partijen tevreden is met de bestaande nationale rechtsbeschermingsmogelijkheden om de gunning van concessieovereenkomsten aan te vechten bij de rechter. Gelet op het bovenstaande vindt Nederland dat uit de resultaten van het *Impact Assessment* onvoldoende kan worden afgeleid dat de interne markt op het gebied van concessies niet goed functioneert en dat het richtlijnvoorstel zal leiden tot een duidelijke verbetering.

Voorts is Nederland van mening dat het toepassingsbereik en de gevolgen van de voorgestelde richtlijn niet duidelijk genoeg zijn. Voor Nederland is van groot belang dat lidstaten de vrijheid houden om zelf te bepalen wat zij als dienst van algemeen economisch belang kwalificeren en op welke wijze deze diensten moeten worden georganiseerd en gefinancierd. Het voorstel lijkt hier in beginsel voldoende waarborgen voor te bieden, omdat Nederland de mogelijkheid behoudt om bij of krachtens wet publieke taken en diensten van algemeen economisch belang op te leggen. Het is echter belangrijk dat dit buiten enige twijfel wordt gesteld. Daarom zal Nederland erop aansturen dat in het voorstel verder wordt verduidelijkt dat het voorstel geen betrekking heeft op de wijze waarop lidstaten hun diensten van algemeen economisch belang organiseren en financieren.

Ook acht Nederland het van belang dat vergunningen buiten het toepassingsbereik van de richtlijn blijven. In het huidige voorstel worden vergunningen uitgesloten op basis van overweging 6. Nederland steunt dit en wil erop aansturen dat ook overeenkomsten die in combinatie met een vergunning worden uitgegeven buiten het toepassingsbereik van de richtlijn vallen.

Ten slotte geldt dat op dit moment in Nederland slechts beperkt gebruik wordt gemaakt van concessieovereenkomsten. Dit komt omdat een concessie een relatief onbekend instrument in Nederland is en dit soort opdrachten op dit moment op een andere manier in de markt worden gezet. Gezien de relatieve onbekendheid is het moeilijk in te schatten welke effecten het voorstel kan hebben buiten de reeds genoemde onderwerpen. Nederland vraagt de Commissie dit verder te verduidelijken, zodat de impact van het voorstel beter kan worden ingeschat.

Ondanks het feit dat Nederland terughoudend staat ten opzichte van Europese regelgeving op het gebied van concessies, acht Nederland een "light" regime het minst belastend voor ondernemingen en aanbestedende diensten. Nederland heeft echter wel bedenkingen bij enkele specifieke artikelen die de Commissie in het voorstel heeft opgenomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de definitie van concessies, de hoogte van de drempels, de duur van de overeenkomsten, de bepaling die van toepassing is op de sociale diensten en de uitzonderingsbepalingen.

Voorts vindt Nederland dat als er Europese regelgeving komt de relatief beperkte omvang en het beperkte effect van de regelgeving zich tegen een aparte richtlijn voor concessies verzetten. Er is sprake van grote overlap met de algemene aanbestedingsrichtlijnen en een aparte richtlijn kan leiden tot versnippering van de aanbestedingsregelgeving. Daarom pleit Nederland in dat geval voor opname van het voorstel in de algemene aanbestedingsrichtlijn en de aanbestedingsrichtlijn voor speciale sectoren die op dit moment worden herzien waarbij rekening kan worden gehouden met de verschillen tussen aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven. Indien het voorstel voor concessies toch apart wordt behandeld, zal voor de artikelen die gelijk zijn aan bepalingen uit de algemene aanbestedingsrichtlijn en de speciale sectorenrichtlijn, hetzelfde standpunt worden ingenomen als bij de aanbestedingsrichtlijnen.

Fiche 14: Richtlijnen betreffende het gunnen van overheidsopdrachten

1. Algemene gegevens

Titel en nrs voorstellen

COM (2011) 896: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten.

COM (2011) 895: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het gunnen van opdrachten door de aanbestedende diensten werkzaam in de sectoren water, energievoorziening, vervoer en post.

Deze richtlijnen houden ook verband met het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gunning van concessieopdrachten. COM(2011) 897.

Datum Commissiedocumenten

20 december 2011.

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201258

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201257

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC(2011) 1585 final en SEC(2011) 1586 final

(http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/SEC2011_1585_en.pdf)

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

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

Rechtsbasis

Artikelen 53 lid 1, 62 en 114 VWEU.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid Raad en medebeslissingsrecht Europees Parlement (art. 294 VWEU). In het Europees Parlement behandelt de Commissie Interne

Markt en Consumentenbescherming (IMCO) de richtlijnen. Rapporteur is de heer Marc Tarabella (België/ Fractie van de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten).

Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

In het kader van comitologie is de raadplegingsprocedure van toepassing. De Europese Commissie wordt bijgestaan door de lidstaten in het Raadgevend Comité voor Overheidsopdrachten zoals vastgesteld door middel van Raadsbesluit 71/306/EEG. Dit comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011 (artikel 4).

Voor onbepaalde tijd zijn de volgende bevoegdheden aan de Commissie gedelegeerd:

- de herziening van de financiële drempelwaarden elke twee jaar,
- de aanpassing van de CPV-codes (Common Procurement Vocabulary) voor zover hiermee niet het toepassingsbereik van de richtlijn wordt gewijzigd,
- de verplichting tot het gebruik van bepaalde technische modaliteiten in het kader van elektronisch aanbesteden evenals de technische aanpassing als gevolg van de technologische vooruitgang (bijlage IV),
- aanpassingen in het overzicht van relevante verdragen met derde landen (bijlage V),
- de aanpassing van het Europees aanbestedingspaspoort als gevolg van de technologische vooruitgang of vanwege administratieve redenen (bijlage XIII), en
- de aanpassing van de lijst met wetsvoorstellen met gemeenschappelijke methodologiën voor de berekening van levenscycluskosten (bijlage XV).

Zowel de Raad als het Europees Parlement kunnen op elk gewenst moment deze gedelegeerde bevoegdheden intrekken.

2. Samenvatting BNC-fiche

De voorstellen betreffen twee herziene richtlijnen over aanbesteden met als doel de doeltreffendheid en efficiëntie van overheidsopdrachten te vergroten en inkopers beter in staat te stellen gebruik te maken van overheidsopdrachten om strategische maatschappelijke doelen te bereiken. Nederland kan zich in grote lijnen vinden in de voorstellen. Het huidige Europese aanbestedingskader blijft grotendeels intact, en er worden een aantal door Nederland gewenste verbeteringen doorgevoerd die onder andere het midden- en kleinbedrijf een betere toegang verschaft tot de markt voor overheidsopdrachten. In tegenstelling tot het voorstel wil Nederland een substantiële verhoging van de drempels voor leveringen en diensten, en wil Nederland vasthouden aan het verlichte 2B-regime voor diensten en gaat de verplichting voor een nationaal toezichtorgaan Nederland te ver. Met uitzondering van dit laatstgenoemde punt is het oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel overwegend positief. Inzake de administratieve lasten veroorzaken de voorstellen extra kosten voor aanbestedende diensten. Voor het bedrijfsleven leveren de voorstellen naar verwachting een lastenbesparing op.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

De voorstellen betreffen een herziening van twee richtlijnen over het aanbesteden van (overheids)opdrachten door aanbestedende diensten en bedrijven in de speciale sectoren. Beoogd wordt de doeltreffendheid en efficiëntie van overheidsaanbestedingen te vergroten en inkopers

beter in staat te stellen gebruik te maken van overheidsopdrachten om strategische maatschappelijke doelen te bereiken (met name duurzaamheid en sociale insluiting). Voor aanbestedende diensten in het richtlijnvoorstel voor de klassieke sector (COM (2011) 896) worden meer mogelijkheden geïntroduceerd om de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking en de concurrentiegerichte dialoog te gebruiken. De algehele looptijd van een aanbesteding wordt in beide voorstellen beperkt door verkorting van de termijnen. Om de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten te verbeteren en de lasten te beperken wordt de eigen verklaring en een Europees aanbestedingspaspoort ingevoerd en wordt het aanbestedingsproces grotendeels gedigitaliseerd. De Commissie hecht in het voorstel grote waarde aan de mogelijkheid het aanbestedingsproces grotendeels elektronisch uit te voeren. De voorstellen leggen dan ook verplichtingen op aan de lidstaten om dit te realiseren. Aan een verbetering van de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten draagt ook bij de expliciete opname van het proportionaliteitsbeginsel, evenals het uitgangspunt in het richtlijnvoorstel voor de klassieke sector (COM (2011) 896) om opdrachten te splitsen in percelen boven de € 500.000 (*comply or explain*-bepaling) en een maximale omzets van 300%. Om aanbestedende diensten meer ruimte te geven voor het betrekken van strategische beleidsdoelstellingen, wordt het gunningscriterium laagste prijs vervangen door laagste kosten zodat de levenscycluskosten kunnen worden meegewogen. Het verband tussen de gestelde eisen en het voorwerp van de opdracht blijft in tact en het vragen naar keurmerken wordt breder toegestaan. Het verlichte aanbestedingsregime voor opdrachten met weinig grensoverschrijdend effect (zgn. 2B-diensten) wordt vervangen door een speciaal regime voor sociale diensten boven de € 500.000. Tevens is in de voorstellen een bepaling opgenomen over samenwerking tussen aanbestedende diensten (publiek-publieke samenwerking). Voor de naleving van de aanbestedingsregels worden lidstaten verplicht een toezichthoudend orgaan in te stellen dat in het geval de regels in een individuele aanbesteding niet zijn nageleefd, dit aanhangig kan maken bij de bevoegde rechterlijke instantie. Daarnaast krijgt dit orgaan de taak gegevens te verzamelen over het functioneren van de aanbestedingspraktijk en juridisch advies te verstrekken aan aanbestedende diensten over de interpretatie van de aanbestedingsregels. Ten slotte handhaaft de Commissie in het richtlijnvoorstel voor de klassieke sector (COM (2011) 896) de aanbestedingsdrempels voor leveringen en diensten op het huidige niveau. Wel stelt de Commissie met een evaluatiebepaling voor om de economische effecten op interne markt in verband met de toepassing van de drempels uiterlijk in 2017 te evalueren.

Impact assessment Commissie

In de impact assessment stelt de Commissie dat de interne markt op het gebied van aanbesteden niet haar volle potentieel bereikt doordat aanbesteden onvoldoende kostenefficiënt gebeurt en er maatschappelijke kansen gemist worden. Ook is de markt voor overheidsopdrachten eerder nationaal dan Europees. De Commissie maakt de keuze om dit voornamelijk met wetgevende maatregelen aan te pakken. Deze maatregelen bevinden zich hoofdzakelijk binnen het huidige beleidsmatige kader met uitzondering van de verplichtingen op het gebied van publiek toezicht en (juridisch) advies aan ondernemers en aanbestedende diensten over aanbesteden.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Bevoegdheid

De rechtsgrondslag voor het voorstel zijn de artikelen 53 lid 1, 62 en 114 VWEU. Het kabinet acht deze rechtsbasis juist. Deze artikelen vormen een voldoende rechtsbasis voor de voorgestelde richtlijnen, mede gezien het feit dat de huidige Aanbestedingsrichtlijnen dezelfde rechtsgrondslag hebben en de wijzigingen gericht zijn op het verbeteren van de (interne) markt voor overheidsopdrachten.

Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het subsidiariteitsoordeel is overwegend positief. Het betreft een herziening van de Europese procedureregels voor het aanbesteden van overheidsopdrachten. Regelgeving op Europees niveau is noodzakelijk om gelijke toegang tot overheidsopdrachten in de verschillende lidstaten voor ondernemingen te waarborgen.

Het proportionaliteitsoordeel is overwegend positief. De voorstellen van de Commissie sluiten aan bij het doel om de doeltreffendheid en efficiëntie van overheidsopdrachten te vergroten. Echter, de voorstellen schrijven Nederland voor om een onafhankelijke toezichtsorgaan in te stellen. Nederland vindt het aan de lidstaten om de wijze te bepalen waarop zij het toezicht op aanbestedingen willen invullen. Nederland is geen voorstander van de verplichtende bepalingen in de voorstellen op dit punt.

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

Op grond van de richtlijn is de Commissie bevoegd om gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot het wijzigen van de herziening van de drempelbedragen (wisselkoersaanpassing), de aanpassing van de CPV-codes voor zover het geen uitbreiding betreft van het toepassingsbereik van de richtlijnen, de aanpassingen in het overzicht met relevante verdragen met derde landen, het gebruik van bepaalde technische modaliteiten voor elektronisch aanbesteden (bijlage IV), het Europees aanbestedingspaspoort (bijlage XIII), en het opstellen van methodologiën voor de berekening van levenscycluskosten (bijlage XV). Nederland meent dat de delegatie in overeenstemming is met de afspraken die tussen Raad, Commissie en Europees Parlement zijn gemaakt in de "Common Understanding". Nederland heeft wel enkele kanttekeningen bij de keuze van de gedelegeerde bevoegdheden en de procedure die wordt gehanteerd:

- Nederland is geen voorstander van het gebruik van de "spoedprocedure" voor de gedelegeerde bevoegdheden onder dit richtlijnvoorstel. Uit de Common Understanding blijkt dat de spoedprocedure alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden gebruikt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de bescherming van de gezondheid en de veiligheid. Van een dergelijke uitzonderingsgrond is bij de gedelegeerde handelingen in dit richtlijnvoorstel geen sprake;
- De gedelegeerde handelingen in het voorstel mogen geen effect hebben op de reikwijdte van het voorstel. Bij de gedelegeerde handelingen ten aanzien van het vaststellen van de CPV-codes in artikel 13 en bijlage II en XVI lijkt dit voldoende gegarandeerd. Het oordeel over deze gedelegeerde handelingen is dan ook positief.

- Nederland is voorstander van het omzetten van bijlage IV, XIII en XV naar uitvoeringshandelingen die via een onderzoeksprocedure in het kader van de Comitologie tot stand komen. Ten aanzien van bijlage IV, XIII en XV is het oordeel over de gedelegeerde handelingen dan ook negatief. Zowel voor de methodes voor de berekening van levenscycluskosten als voor de verplichting tot het gebruik van bepaalde technische modaliteiten in het kader van elektronisch aanbesteden geldt dat wij het belangrijk vinden dat lidstaten in de besluitvorming worden betrokken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

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

De verplichting om een toezichthoudend orgaan aan te wijzen kan tot financiële en personele consequenties leiden voor de Rijksoverheid. Het uitgangspunt van Nederland is dat Europese voorstellen op dit gebied in te passen moeten zijn in de bestaande organisatiestructuren en instrumenten op dit terrein. Daarnaast verplicht het voorstel lidstaten tot het uitvoeren van Europese aanbestedingspaspporten aan bedrijven die daarom verzoeken. Ook dit kan financiële en personele consequenties hebben. Het is afhankelijk van de precieze invulling van deze bepaling welke financiële en personele consequenties het Europese aanbestedingspaspoort heeft. Wel zal worden bezien of het profijtbeginsel kan worden toegepast zoals ook het geval is bij de integriteitsverklaring (Verklaring Omtrent Gedrag). Ook op dit gebied wordt zoveel mogelijk gestreefd naar inpassing in bestaande organisatiestructuren en instrumenten. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting(en) van de/het beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Er zijn geen directe financiële of personele consequenties. Een vermindering van administratieve lasten (zie hieronder) kan hier uiteindelijk wel toe leiden.

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

Het voorstel bevat maatregelen die naar verwachting leiden tot een toename van de regeldruk/administratieve lasten voor de aanbestedende diensten (rijksoverheid, de decentrale overheden) en een afname van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De voorstellen hebben geen gevolgen voor de regeldruk of administratieve lasten van burgers. Voor het bedrijfsleven worden de (administratieve) lasten aanzienlijk verminderd door verplicht gebruik van een eigen verklaring waarmee ondernemers verklaren in het bezit te zijn van de benodigde bewijzen in verband met de selectiecriteria en de uitsluitingsgronden. Ook de introductie van het Europees aanbestedingspaspoort kan bijdragen aan lastenverlaging. Voor het bedrijfsleven levert het grotendeels digitaliseren van het aanbestedingsproces eveneens een lastenverlaging op. De omschakeling naar een volledig digitaal aanbestedingsproces veroorzaakt mogelijk in eerste instantie lasten voor aanbestedende diensten, maar dat verdient zich op termijn ook weer terug.

Voor aanbestedende diensten nemen de lasten toe door de splitsing van opdrachten boven de € 500.000 in percelen. Immers, bij opdrachten boven de € 500.000 dient de aanbestedende dienst de inschrijvingen voor elk perceel te beoordelen in plaats van de inschrijvingen voor de gehele aanbesteding. Voor aanbestedende diensten zullen de lasten ook toenemen door de vervanging van het 2A/2B-regime voor diensten met weinig grensoverschrijdend effect door een apart regime voor sociale diensten. Hierdoor zullen meer diensten onder het volledige aanbestedingsregime komen te vallen. Voor de rijksoverheid neemt de regeldruk toe door de verplichting een toezichtsorgaan in te stellen dat verantwoordelijk wordt voor de advisering over de aanbestedingsregels, en de monitoring en naleving daarvan.

6. Implicaties juridisch

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

Er is wijziging noodzakelijk van de raamwet EEG-voorschriften Aanbestedingen en de daarop gebaseerde Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren dan wel van de Aanbestedingswet 20.. (thans in behandeling in het parlement als wetsvoorstel).

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

In de voorstellen is opgenomen dat de richtlijnen uiterlijk op 30 juni 2014 moeten zijn omgezet. De huidige richtlijnen hadden een omzettingstermijn van 22 maanden. Dit betekent dat de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie uiterlijk 31 augustus 2012 overeenstemming bereikt moeten hebben om de beoogde implementatietermijn te halen. Mede gelet op de lange duur van de eerdere onderhandelingen van de aanbestedingsrichtlijnen is deze termijn zeer ambitieus te noemen. Nederland zet in op een implementatietermijn van tenminste 24 maanden na publicatie van de richtlijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel schrijft voor dat de Commissie een evaluatie uitvoert naar de economische effecten van de voorgeschreven drempels op het functioneren van de interne markt. Het rapport hierover zal uiterlijk 30 juni 2017 aan het Europees Parlement en de Raad worden gestuurd. Nederland wil de drempelwaarden reeds in de richtlijn substantieel verhogen. Nederland heeft er geen bezwaar tegen als deze verhoogde drempels vervolgens worden geëvalueerd.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De voorstellen bevatten elementen die het plaatsen van (overheids)opdrachten en het participeren in de procedures verduidelijken. Dit kan de uitvoerbaarheid ten goede komen van zowel voor aanbestedende diensten als voor bedrijven. De definitieve beoordeling is afhankelijk van hoe de richtlijn er uiteindelijk uit komt te zien.

b) Handhaafbaarheid

De Commissie stelt voor om een toezichtsorgaan te benoemen. Het orgaan zal verantwoordelijk zijn voor het monitoren van de toepassing en naleving van de richtlijnen, het verstrekken van juridisch advies over de interpretatie van de aanbestedingsregels aan aanbestedende diensten, het verstrekken van richtsnoeren, het toezien op en rapporteren over inbreuken, het aanbestedende diensten wijzen op inbreuken, klachtenafhandeling, het monitoren van rechterlijke uitspraken. Voor een appreciatie van deze voorstellen wordt verwezen naar punt 4 en punt 9.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Op basis van de voorstellen zullen aanbestedende diensten ondernemingen uit landen waarmee de EU een internationale of bilaterale overeenkomst heeft gesloten als genoemd in bijlage V, op dezelfde manier behandeld worden als ondernemingen uit de EU. Onder die landen bevinden zich ook ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Nederland kan zich in grote lijnen vinden in de Commissievoorstellen. In de voorstellen blijft het huidige Europese aanbestedingskader grotendeels intact en worden een aantal door Nederland gewenste verbeteringen doorgevoerd die het midden- en kleinbedrijf een betere toegang verschaft tot de markt voor overheidsopdrachten. Bovendien geeft het inkopers meer flexibiliteit om doeltreffender en efficiënter in te kopen en biedt meer ruimte om strategische beleidsdoelen zoals duurzaamheid mee te nemen bij een aanbesteding zonder hiertoe te verplichten.

Nederland heeft naar aanleiding van het Groenboek Aanbesteden in haar kabinetsreactie van 28 maart 2011 (*Kamerstukken II*, 31 144 nr. 8) ingezet op:

- een substantiële verhoging van de aanbestedingsdrempels voor leveringen en diensten;
- het vergroten van de toegang tot bestaande kosteneffectieve en innovatieve aanbestedingsprocedures zonder dat dit leidt tot aantasting van gelijke kansen voor ondernemers;
- de vergroting van de toegang voor het midden- en kleinbedrijf tot overheidsopdrachten;
- meer mogelijkheden om andere beleidsdoelstellingen (innovatie, duurzaamheid, sociaal) mee te wegen bij een aanbesteding zonder dat dit leidt tot verplichtingen in de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

In de voorstellen handhaaft de Commissie in het richtlijnvoorstel voor de klassieke sector (COM (2011) 896) de aanbestedingsdrempels voor leveringen en diensten op het huidige niveau. Wel stelt de Commissie met een evaluatiebepaling voor om de economische effecten op interne markt in verband met de toepassing van de drempels uiterlijk in 2017 te evalueren. Nederland is niet akkoord met dit voorstel en zal tijdens de onderhandelingen samen met andere lidstaten (o.a. het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) stevig inzetten op substantiële verhoging van de drempels voor leveringen en diensten zodat een betere balans ontstaat tussen de baten en lasten.

Nederland steunt over het algemeen de maatregelen in het richtlijnvoorstel voor de klassieke sector (COM (2011) 896) die de toegang tot bestaande kosteneffectieve en innovatieve aanbestedingsprocedures vergroten zonder de gelijke kansen voor ondernemers aan te tasten. Er

kan vaker gebruik gemaakt worden van de concurrentiegerichte dialoog en de onderhandelingsprocedure. Wel vraagt Nederland zich af of de mogelijkheden tot gebruik van deze procedures nog verder verbreed kunnen worden zonder dat dit de waarborgen voor de gelijke behandeling van ondernemers aantast. Nederland hecht grote waarde aan meer mogelijkheden voor innovatief aanbesteden. De introductie in beide voorstellen van een nieuwe procedure voor het innovatief partnerschap voor de ontwikkeling en aansluitend aanschaf van nieuwe, innovatieve leveringen, werken en diensten sluit hierbij aan. Nederland wil wel bezien of de huidige vorm van de procedure inderdaad innovatiebevorderend werkt, of aanpassing behoeft. Verder betwijfelt Nederland of het verlichte regime voor decentrale aanbestedende diensten niet eerder een lastenverzwaring gaat betekenen.

De maatregelen in het voorstel voor de klassieke sector (COM (2011) 896) om de toegang van ondernemers tot aanbestedingen sterk te verbeteren kunnen op goedkeuring van Nederland rekenen. Voor ondernemers betekent de Europese invoering van de eigen verklaring een aanzienlijke lastenverlaging bij grensoverschrijdende aanbestedingen. Ook de introductie van het Europees aanbestedingspaspoort kan bijdragen aan lastenverlaging. Nederland vindt wel dat duidelijk moet worden hoe de lastenverlagende maatregelen zich tot elkaar verhouden, en hoe de lasten van het afgeven van een Europees aanbestedingspaspoort zich verhouden tot de opbrengsten.

Nederland is, net als de Commissie, een groot voorstander van elektronisch aanbesteden. De voorstellen leggen verplichtingen op aan de lidstaten om elektronisch aanbesteden te realiseren. Elektronisch aanbesteden verlaagt de lasten voor aanbestedende diensten en ondernemers aanmerkelijk en zorgt ervoor dat ondernemers op een eenvoudige wijze aan (grensoverschrijdende) aanbestedingsprocedures kunnen deelnemen. Nederland heeft om die reden TenderNed ontwikkeld. In lijn met de richtlijnvoorstellen wordt vooruitlopend daarop TenderNed zodanig ingericht dat het als het basissysteem voor elektronisch aanbesteden van de overheid kan functioneren. Het aankondigingsplatform (publicatiemodule) en de inschrijfmodule inclusief het bedrijvenregister (digitaal bedrijfsdossier) zullen tezamen dit basissysteem vormen. Het basissysteem omvat de minimum verplichting uit het richtlijnvoorstel. Hiermee waarborgt Nederland dat vooruitlopend op de verplichtingen uit de voorstellen aanbestedende diensten en het bedrijfsleven reeds op korte termijn ten volle de voordelen kunnen benutten van de elektronische weg die door de voorstellen dwingend wordt opengesteld. Bij de implementatie van de richtlijn zal dit wettelijk worden geborgd. Daarnaast is een zorg vanuit Nederland de verplichting dat aanbestedende diensten in Europa alle aanbestedingsprocedures twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn grotendeels via elektronische communicatie moeten uitvoeren. Hiervoor is het noodzakelijk dat eerst de e-aanbestedingsprocessen in de lidstaten voldoende gestandaardiseerd zijn. Onvoldoende standaardisatie vormt op dit moment een barrière voor Nederlandse bedrijven bij grensoverschrijdende aanbestedingen. TenderNed is uitgerust om deze nieuwe standaarden op eenvoudige wijze te implementeren.

Overeenkomstig de Nederlandse inzet heeft de Commissie het proportionaliteitsbeginsel expliciet in beide richtlijnen opgenomen. Zo wordt voorkomen dat aanbestedende diensten onnodig hoge eisen, criteria en voorwaarden stellen. In aanvulling op het proportionaliteitsbeginsel stelt de Commissie een aantal voor het MKB gunstige maatregelen voor die in het verlengde liggen van de

doelstellingen in het wetsvoorstel Aanbestedingswet 20... In het voorstel voor de klassieke sector (COM (2011) 896) wordt het uitgangspunt dat aanbestedende diensten overheidsopdrachten boven de € 500.000 in percelen splitsen. Ondanks dat deze bepaling meer lasten oplevert voor aanbestedende diensten omdat aanbestedende diensten de inschrijvingen voor elk perceel dienen te beoordelen in plaats van de inschrijvingen voor de gehele aanbesteding, kan Nederland zich vinden in het uitgangspunt om opdrachten te splitsen in percelen. Aanbestedende diensten hebben de mogelijkheid om door middel van comply or explain van de bepaling af te wijken. Het uitgangspunt om te splitsen in percelen dient niet in de weg te staan aan de mogelijkheden voor innovatief aanbesteden. Het integraal aanbesteden van ontwerp en uitvoering kan leiden tot innovatieve oplossingen doordat de markt ontwerp en uitvoering goed op elkaar kan afstemmen. Voorts dient het uitgangspunt om te splitsen in percelen niet in de weg te staan aan de uitvoering van het Regeerakkoord. Onderdeel daarvan zijn onder andere het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksinkoop, waarin centralisering van de inkoop in een klein aantal Inkoopuitvoeringsprogramma's wordt voorzien en 100% categoriemanagement wordt nagestreefd, en infrastructurele projecten die via publiek-private samenwerking gerealiseerd worden. Ten slotte wil de Commissie de maximale omzeteis tot 300% beperken; alleen onder strikte voorwaarden kan hiervan worden afgeweken. Nederland ziet op voorhand geen bezwaren tegen deze maatregel aangezien dezelfde maximale omzeteis in de gids proportionaliteit is opgenomen en inmiddels veel in de Nederlandse aanbestedingspraktijk wordt gebruikt.

Nederland kan zich vinden in de verruiming van de mogelijkheden voor aanbestedende diensten om via overheidsopdrachten strategische beleidsdoelen te ondersteunen zonder dat dit leidt tot bindende verplichtingen voor aanbestedende diensten en ondernemingen. Om levenscycluskosten (ook wel Total Cost of Ownership –TCO) mee te kunnen wegen in een aanbesteding stelt de Commissie voor te komen tot Europese methoden voor de berekening hiervan. Nederland steunt deze inzet; uit oogpunt van uniformiteit is het bedrijfsleven gebaat bij een eenduidige methode en levert het aanbestedende diensten een reductie van uitvoeringslasten op. Nederland wil wel meer duidelijkheid over de wijze van bepaling van deze methoden. Daarnaast vindt Nederland het een vooruitgang dat niet alleen Europese of (multi-)laterale eco-labels kunnen worden gevraagd, maar ook andere keurmerken.

In de voorstellen verlaat de Commissie het verlichte regime voor 2B-diensten en komt met een apart regime voor sociale diensten met een waarde boven de € 500.000. Nederland wil vasthouden aan het 2B-regime. In het kader van de subsidiariteit vindt Nederland de toepassing van de Europese aanbestedingsregels op opdrachten die nauwelijks een grensoverschrijdend belang kennen onwenselijk. Dit geldt met name voor aan nationale regels gebonden diensten en voor diensten met een belangrijke maatschappelijke component zoals rechtskundige diensten, opsporingsdiensten, arbeidsbemiddeling, onderwijs, cultuur en diensten gerelateerd aan zorgverlening. Hoewel Nederland zelf kan blijven bepalen hoe een sociale dienst wordt ingekocht, betekent het voorgestelde regime een verzwaring ten opzichte het huidige 2B-regime doordat de aanbesteding ook Europees aangekondigd moet worden in plaats van alleen afgekondigd. Nederland kan zich niet vinden in deze beperking. Nederland zet in op behoud van het huidige 2B-

regime, en wil in ieder geval dat het aparte regime voor sociale diensten blijft conform het huidige 2B-regime.

De Commissie introduceert diverse verplichtingen op het gebied van publiek toezicht en (juridisch) advies aan ondernemers en aanbestedende diensten over aanbesteden. Voor Nederland staat voorop dat de professionaliteit van zowel aanbestedende diensten als ondernemers kan worden bevorderd door de uitwisseling van best practices en ervaringen bij aanbestedingen. In Nederland vervullen PIANOo en EUROPA decentraal een belangrijke rol bij de advisering van aanbestedende diensten over aanbesteden. Antwoord voor Bedrijven en verschillende brancheorganisaties voor ondernemers voorzien ondernemers bij vragen over aanbesteden van advies. Agentschap NL (EVD) helpt ondernemers die over de grens willen deelnemen aan een aanbesteding. Indien ondernemers een klacht hebben in een aanbesteding, dan kunnen zij naar de kort gedingrechter en binnenkort ook hun klacht voorleggen aan een commissie van aanbestedingsexperts. Voorstellen van Europa op dit gebied moeten in te passen zijn in de bestaande organisatiestructuren en instrumenten op dit terrein. Nederland zal bij elk van de voorstellen steeds kritisch bezien of er sprake is van een overheidstaak of dat er voldoende vertrouwen is dat het aan de markt en marktpartijen overgelaten kan worden. Hoewel Nederland voorstander is van initiatieven om de professionaliteit van aanbestedende diensten te verbeteren, gaat de verplichting om een nationaal toezichtorgaan aan te wijzen voor het toezicht op de uitvoering van aanbestedingen te ver voor Nederland. Nederland vindt dat het aan de individuele lidstaten is om invulling te geven aan toezicht op aanbestedingen. Daarom zal Nederland zich inzetten op het schrappen van de verplichtende bepalingen op dit punt.