

Fiche 1: Wetsvoorstellen tot aanpassing van het Europees Globaliseringsfonds en Europees Solidariteitsfonds

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Aanpassing EU Globaliseringsfonds (2014-2020).

Aanpassing EU Solidariteitsfonds (2014-2020).

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

4 september 2019.

c) *Nr. Commissiedocument*

Aanpassing EU Globaliseringsfonds (2014-2020): COM(2019)397.

Aanpassing EU Solidariteitsfonds (2014-2020): COM(2019)399.

d) *EUR-Lex*

Aanpassing EU Globaliseringsfonds: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1568204832858&uri=CELEX:52019PC0397>

Aanpassing EU Solidariteitsfonds: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1568204832858&uri=CELEX:52019PC0399>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*
niet opgesteld.

f) *Behandelingstraject Raad*

nog niet bekend.

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Aanpassing Europees Globaliseringsfonds: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Aanpassing Europees Solidariteitsfonds: ministerie van Financiën.

h) *Rechtsbasis*

Artikel 175, 3^e alinea, VWEU.

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid.

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing.

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Het Verenigd Koninkrijk (VK) heeft op 29 maart 2017 de Europese Raad kennisgegeven van zijn voornemen de Europese Unie (EU) te verlaten. Na het besluit van de Europese Raad (artikel 50) van 11 april 2019 tot verlenging van de in artikel 50, lid 3, VEU bedoelde termijn tot en met 31 oktober 2019, eindigt de periode voor uittreding op 31 oktober 2019 (24:00 uur). Indien het terugtrekkingsakkoord niet tijdig wordt geratificeerd door zowel het VK als de EU en zonder verlenging van de uittredingsperiode, treedt het VK op dat moment uit de Unie zonder terugtrekkingsakkoord (hierna: *no deal* Brexit). De Europese Commissie presenteerde op 4 september jl. een zesde mededeling over de stand van zaken in de voorbereidingen op een *no deal* Brexit (COM (2019) 394). De Tweede Kamer is per brief geïnformeerd over deze mededeling.¹

Op 4 september presenteerde de Commissie eveneens twee voorstellen voor aanpassing van het Europees Globaliseringsfonds (COM (2019) 397) (hierna: EGF) en voor aanpassing van het Europees Solidariteitsfonds (COM (2019) 399) (hierna: EUSF). De Europese Commissie stelt voor om de werkingssfeer van deze fondsen uit te breiden, zodat aanvragen voor financiële steun uit beide fondsen mogelijk wordt in geval van een *no deal* Brexit. De Europese Commissie biedt met deze voorstellen financiële steun aan burgers en bedrijven die als gevolg van een *no deal* Brexit hun baan kwijtraken en werkgelegenheid zien teruglopen, maar ook aan nationale overheden die als gevolg van een *no deal* Brexit maatregelen moeten nemen met aanzienlijke gevolgen voor de overheidsfinanciën. De Europese Commissie biedt hiermee steun aan lidstaten en regio's waar de negatieve economische en financiële gevolgen van een *no deal* Brexit het meest merkbaar zijn.

De voorstellen van de Europese Commissie hebben betrekking op de jaren 2019-2020 en passen zodoende binnen de huidige Europese begroting en het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK; 2014-2020). De voorstellen van de Europese Commissie hebben voorts betrekking op het verlenen van financiële steun ter compensatie van de economische en financiële gevolgen die enkel en alleen gerelateerd zijn aan een *no deal* Brexit. Met deze vormgeving benadrukt de Europese Commissie niet alleen de tijdelijkheid van de maatregelen, maar ook de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten en bedrijven om zich voor te bereiden op de uittreding van het VK.

In het vervolg van dit BNC-fiche worden beide voorstellen zo veel mogelijk in samenhang behandeld. Daar waar de appreciatie van de voorstellen van elkaar verschilt, wordt gewerkt met tussenkopjes.

EGF

Het EGF is oorspronkelijk opgericht om steun te verlenen aan werknemers die werkloos zijn geworden als gevolg van de door de globalisering veroorzaakte grote structurele veranderingen en van wie gedwongen ontslagen een significant negatief effect hebben op de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 23987, nr. 363.

regionale of lokale economie. Naar aanleiding van de afgelopen financiële en economische crisis is dit instrument vervolgens uitgebreid met het verlenen van steun bij onverwachte crises die tot ernstige ontwrichting van de lokale, regionale of nationale economie leiden.

De Europese Commissie stelt voor om deze doelstelling te verbreden zodat ook een *no deal* Brexit binnen de werkingssfeer van het EGF valt. Naast deze voorgestelde aanpassing, worden door de Commissie geen andere wijzigingen in de huidige EGF-verordening (2014-2020) voorgesteld. De aanvraagcriteria blijven hetzelfde en ook het budget (150 miljoen euro per jaar in prijzen 2011) wordt niet aangepast. Voor aanvragen geldt een minimumdrempel van 500 ontslagen medewerkers. Aanvragen kunnen gedaan worden voor een individueel bedrijf, waarbij deze 500 medewerkers ontslagen zijn binnen een periode van vier maanden. Sectoraanvragen zijn ook mogelijk, in dit geval kan de overheid namens meerdere bedrijven (in een provincie of twee aangrenzende provincies) binnen een sector gezamenlijk een aanvraag doen. Voor sectoraanvragen geldt dat er minimaal 500 medewerkers ontslagen moeten worden in een periode van negen maanden. Aanvragen onder de minimumdrempel zijn ook mogelijk als goed onderbouwd kan worden dat de ontslagen een grote impact op de lokale, regionale of nationale economie hebben. Overigens geldt voor de visserijsector dat er aparte contingencymaatregelen zijn getroffen²

EUSF

Het EUSF is oorspronkelijk opgericht om financiële steun te verlenen aan (toetredende) lidstaten die getroffen worden door natuurrampen. Op aanvraag van de getroffen lidstaat en op basis van enkele voorwaarden, wordt financiële steun verleend uit het EUSF.

De Europese Commissie stelt voor om de doelstelling van het EUSF te verbreden zodat ook een *no deal* Brexit binnen de werkingssfeer van het EUSF valt. Hiertoe wijzigt de Europese Commissie de werkingssfeer van het EUSF, waardoor ook lidstaten die in geval van een *no deal* Brexit maatregelen moeten treffen die aanzienlijke gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën, in aanmerking komen voor financiële steun uit het EUSF. De Europese Commissie stelt nadrukkelijk vast dat financiële steun alleen wordt verleend ter compensatie van onvoorziene uitgaven als gevolg van een *no deal* Brexit en alleen voor uitgaven die na de Brexit datum, doch tot uiterlijk eind 2020 plaatsvinden. De contingency maatregelen die voor de Brexit datum getroffen zijn komen niet in aanmerking.

In de huidige EUSF-verordening wordt financiële steun verleend indien de schade als gevolg van een natuurramp hoger is dan 0,6% van het bruto nationaal inkomen of meer dan 3 miljard euro bedraagt. De Europese Commissie stelt voor om in geval van een *no deal* Brexit deze voorwaarden te halveren; voor natuurrampen blijft deze voorwaarde ongewijzigd. De Europese Commissie baseert zich hierbij op het aandeel van kosten voor een overheid in de totale kosten als gevolg van een natuurramp die gemiddeld 50% bedragen.

² Zie voor uitgebreidere toelichting Kamerstuk 23 987, nr. 310.

De Europese Commissie stelt ook voor om de voorfinanciering aan getroffen lidstaten te verhogen van 10% van de te verlenen steun (met een maximum van 30 miljoen euro) naar 25% (met een maximum van 100 miljoen euro). Het huidige niveau van voorfinanciering is in de ogen van de Europese Commissie onvoldoende; deze aanpassing geldt voor de gehele verordening.

Om ervoor te zorgen dat het beschikbare budget van het EUSF ten goede kan komen aan financiële steun voor natuurrampen en voor de gevolgen van een *no deal* Brexit, stelt de Europese Commissie voor om maximaal 50% van het beschikbare budget in 2019 en 2020 in te zetten voor een *no deal* Brexit. Lidstaten kunnen tot uiterlijk 30 april 2020 één aanvraag indienen voor financiële bijstand in het geval van uitgaven gerelateerd aan een *no deal* Brexit; financiële steun bedraagt niet meer dan 5% van het totaal aan gerapporteerde uitgaven. Om een eerlijke verdeling van het beschikbare budget te garanderen, beoordeelt de Europese Commissie de aanvragen integraal (na 30 april) en indien noodzakelijk verdeelt de Europese Commissie het beschikbare budget proportioneel over de getroffen lidstaten.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen volledige effectbeoordeling uitgevoerd voor beide voorstellen, vanwege de urgentie waarmee beide voorstellen behandeld moeten worden met het oog op de naderende Brexit datum. Het kabinet is van mening dat een effectbeoordeling achterwege kan worden gelaten, gezien de urgentie van beide voorstellen en de strekking van de voorgestelde wijzigingen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet beoordeelt beide voorstellen in de context van de Europese voorbereidingen op een *no deal* Brexit. Vanuit het perspectief van een goede voorbereiding op een *no deal* Brexit, sluiten de voorstellen van de Europese Commissie goed aan bij het Nederlands beleid, namelijk een optimale voorbereiding op een *no deal* Brexit binnen de verantwoordelijkheid van iedere stakeholder. Uiteraard geniet een ordelijke terugtrekking van het VK uit de EU op basis van het onderhandelde terugtrekkingsakkoord de voorkeur van het kabinet.

Het kabinet maakt bij deze beoordeling een duidelijk onderscheid tussen de uittrekking van het VK en een mogelijke *no deal* Brexit enerzijds en de beoordeling van en de onderhandelingen over de voorstellen van de Europese Commissie over het volgende MFK (vanaf 2021) anderzijds. Het kabinet is van mening dat de voorliggende voorstellen niet vooruit mogen lopen op deze onderhandelingen over het volgende MFK, noch als precedent mogen dienen voor eventuele toekomstige voorstellen in de context van het volgende MFK. Ten aanzien van de onderhandelingen over het volgende MFK houdt het kabinet vast aan de eerder vastgestelde onderhandelingsinzet.³

³ De Nederlandse onderhandelingsinzet is op 1 juni 2018 aan de Tweede Kamer verzonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 21 501-20, nr. 1349). De Nederlandse onderhandelingsinzet voor het Europees Globaliseringsfonds is vastgelegd

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Algemeen

Het kabinet steunt de voorstellen van de Europese Commissie om deze twee fondsen in te zetten om de financieel economische consequenties van een *no deal* Brexit op te vangen. De Europese Commissie laat op deze manier blijken oog te hebben voor de mogelijk aanzienlijke financiële en economische gevolgen van een *no deal* voor sommige lidstaten, waaronder Nederland. De verwachting is namelijk dat Nederland, vanwege haar sterke economische verwevenheid met het VK, relatief hard geraakt zal worden door een *no deal* Brexit. Voor de goede orde benadrukt het kabinet dat het verbreden van de werkingssfeer van beide fondsen expliciet wordt gezien vanuit de uitzonderlijke context van de Brexit. Tegen die achtergrond scheidt dit voorstel geen precedent om de werkingssfeer van andere fondsen te verbreden.

Het kabinet wenst te benadrukken dat de voorstellen niets afdoen aan de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en (mede-)overheden om zich voor te bereiden op een *no deal* Brexit.

Het kabinet steunt ook de inzet van de Europese Commissie om gebruik te maken van bestaande fondsen binnen de huidige Europese begroting en het huidige MFK. Hiermee zet de Europese Commissie geen onnodige en additionele financiële druk op de bijdragen van de lidstaten aan de Europese begroting. De voorstellen hebben betrekking op de jaren 2019-2020 en lopen niet vooruit op de vormgeving van het volgende MFK en de onderhandelingen daarover; het kabinet steunt deze tijdelijkheid. Bij de beoordeling van beide voorstellen heeft Nederland de eenheid binnen de EU27 meegewogen.

EGF

Het kabinet kan instemmen met de voorgestelde aanpassing van de EGF-verordening. Het kabinet is tevreden met het feit dat het budget niet wordt verhoogd en de aanvraag- en toewijzingscriteria niet versoepeld worden. Het kabinet zal er tijdens de bespreking van dit voorstel op inzetten dat het budget niet wordt verhoogd en de aanvraag- en toewijzingscriteria ongewijzigd blijven.

EUSF

Het kabinet kan instemmen met de voorgestelde aanpassing van de EUSF-verordening. Het kabinet steunt de inzet van dit fonds binnen het bestaande budget en binnen de huidige Europese begroting en het huidige MFK. Het voorstel van de Europese Commissie is niet eenduidig over de definities van de financiële gevolgen van een *no deal* Brexit en evenmin over de voorwaarden waaraan de aanvraag dient te voldoen. De Europese Commissie geeft aan op een later moment meer informatie te verspreiden. Het kabinet is van mening dat deze informatie tijdig beschikbaar dient te zijn en zal de Europese Commissie hierom verzoeken.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

in een BNC-fiche en is op 10 juli aan de Tweede Kamer verzonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 22 112, nr. 2629). De Europese Commissie heeft geen nieuw voorstel voor het Europees Solidariteitsfonds gepresenteerd in de context van het volgende MFK.

EGF

Naar verwachting is er voldoende steun voor het EGF-voorstel van de Commissie in zowel de Raad als het Europees Parlement.

EUSF

Er is nog discussie voorzien tussen lidstaten die het EUSF vooral voor de originele doelstelling wensen te behouden en lidstaten die wijzen op de praktische mogelijkheden om voor het EUSF een aanvraag te kunnen indienen. De tweede groep lidstaten zal hierbij mogelijk pleiten voor een verlaging van de drempelwaarden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van de bevoegdheid voor beide voorstellen, namelijk artikel 175, derde alinea VWEU. Deze bepaling geeft de Unie bevoegdheid om specifieke maatregelen te nemen gericht op het versterken van de economische, sociale en territoriale samenhang, naast de maatregelen die worden verwezenlijkt middels de reguliere structuurfondsen. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van beide voorstellen. Het tonen van solidariteit met lidstaten die hard geraakt worden door een *no deal Brexit* kan beter plaatsvinden op EU-niveau, gelet op het gezamenlijk optreden van de EU in het kader van Brexit en gelet op de grote financiële en economische consequenties. Het betreft voorts een wijziging van twee reeds bestaande verordeningen die alleen kan plaatsvinden op EU-niveau.

c) Proportionaliteit

EGF

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van de proportionaliteit. Omdat de aanvraagcriteria niet worden aangepast maar enkel de doelstelling wordt uitgebreid zodat een *no deal Brexit* onder de werkingssfeer van het EGF valt, gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk. Ook is het EGF, vanwege het oorspronkelijke doel van het fonds om steun te verlenen aan ontslagen werknemers, een geschikt instrument om de beoogde doelstelling te behalen.

EUSF

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. De Commissie verlaagt de aanvraagcriteria met 50% en geeft een beknopte motivatie waarom dit in de context van het verbreden van de werkingssfeer van het EUSF logisch is. Naar oordeel van het kabinet gaat het voorstel daarmee niet verder dan noodzakelijk, mede gelet op het originele doel van het fonds. Tevens maakt de Europese Commissie bij de voorgestelde wijzigingen van de EUSF-verordeningen een duidelijk onderscheid tussen natuurrampen en de mogelijke economische en financiële gevolgen van een *no deal Brexit*, ook in de verdeling van totaalbudget. Op deze manier is het mogelijk om steun ten gevolge van een *no deal Brexit* te verlenen, zonder dat

het originele doel van het fonds in gevaar komt. Daarmee is het EUSF een geschikt instrument om de beoogde doelstelling te behalen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Europese Commissie voorziet geen consequenties voor de Europese begroting voor 2019. De Europese Commissie stelt voor om binnen de maximale omvang van het EUSF, en omwille van het verhogen van de maximale voorfinanciering, in het begrotingsvoorstel voor 2020 de reservering voor de voorfinanciering te verhogen van 50 miljoen euro naar 100 miljoen euro. Dit voorstel leidt niet tot hogere Europese uitgaven maar betreft een andere verdeling tussen voorfinanciering en financiering na goedkeuring van de aanvraag. Dit voorstel wordt betrokken bij de onderhandelingen over de ontwerpbegroting voor 2020, die dit najaar plaatsvinden tussen de Raad en het Europees Parlement.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

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

De maximale omvang van de budgetten voor beide fondsen blijft ongewijzigd. Dit neemt niet weg dat een hoger beroep op deze fondsen binnen deze maxima mogelijk leidt tot hogere afdrachten van de lidstaten. Dit geldt met name voor het EUSF, waarvoor in de begroting alleen een reservering wordt opgenomen voor de voorfinanciering. De resterende uitkering na aftrek van de voorfinanciering wordt ingepast door middel van een aanvullende begroting.

Mogelijke gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

Voorts geldt uiteraard dat de Nederlandse overheid een aanvraag kan indienen voor financiële steun ter compensatie van de economische en financiële gevolgen van een *no deal* Brexit. De mogelijke omvang van deze financiële steun is onder andere afhankelijk van de omvang van de onvoorziene economische en financiële gevolgen van een *no deal* Brexit.

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

EGF

De voorgestelde EGF-verordening maakt het voor bedrijven en sectoren mogelijk om middelen uit het EGF aan te vragen op grond van een *no deal* Brexit.

EUSF

Geen gevolgen.

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

Voor rijksoverheid, decentrale overheden en bedrijfsleven en burgers in Nederland zijn er geen consequenties met betrekking tot de administratieve lasten als gevolg van beide voorstellen.

- e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

Gegeven dat alle EU-lidstaten aanvragen kunnen indienen voor beide fondsen bij een *no deal* Brexit en dat de verhouding tussen de omvang van de fondsen en de omvang van de economie beperkt is, is de verwachting dat de onderlinge concurrentiekracht van Nederland ten opzichte van de andere EU-lidstaten ongewijzigd zal blijven.

6. Implicaties juridisch

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

Geen. Uitbreiding van de werkingsfeer met het oog op een *no deal* Brexit van beide fondsen leidt niet tot wijziging van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en/of taken van de overheid.

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

Het voorstel tot wijziging van de EGF-verordening bevat geen gedelegeerde of uitvoeringshandelingen.

EUSF

Artikel 4a, lid 7 en artikel 4b, leden 1 en 2 van het voorstel kennen een bevoegdheid aan de Europese Commissie toe om via uitvoeringshandelingen te besluiten tot (voor)uitbetaling of eventueel terugbetaling uit het EUSF in het kader van Brexit. Dit betreft geen wezenlijke verandering ten opzicht van de bestaande verordening (2012/2002) betreffende het EUSF. Ook op grond van deze verordening wordt besloten tot (voor)uitbetaling of eventueel terugbetaling middels uitvoeringshandelingen. In dit voorstel wordt dit uitgebreid naar betalingen in het kader van Brexit. Het Kabinet kan instemmen met de toekenning van de voorgestelde uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie. Dit is de meest efficiënte en simpele manier om de betalingen te doen. Daarnaast kan het Kabinet ook instemmen met de keuze voor uitvoeringshandelingen om deze erop gericht zijn de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren in de zin van art. 291 VWEU.

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

De voorgestelde verordeningen treden in werking de dag na publicatie in het officiële publicatieblad van de Europese Unie. Ze zijn van toepassing vanaf de dag volgend op uittreding van het Verenigd Koninkrijk volgens artikel 50(3) VEU. Deze termijn is haalbaar voor beide voorstellen. De verordeningen zijn niet van toepassing wanneer er een terugtrekkingsakkoord met het Verenigd Koninkrijk wordt gesloten in overeenstemming met artikel 50(2) VEU.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De voorgestelde verordeningen voorzien niet in een evaluatiebepaling. Nederland acht deze ook niet nodig, omdat de uitbreiding van de strekking met het oog op een *no deal* Brexit kan worden meegenomen in de reguliere evaluatie van beide fondsen.

e) *Constitutionele toets*

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De uitbreiding van de doelstellingen van beide fondsen kan als gevolg hebben dat er meer aanvragen zullen worden gedaan. Hierdoor kan er meer tijd gaan zitten in de uitvoering van het EGF en het EUSF.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Beide voorstellen hebben geen implicaties voor ontwikkelingslanden.