

Fiche 8: Wijziging verordening - Inzet prestatiereserve ESI-fondsen ten behoeve van structurele hervormingen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad wat betreft steun voor structurele hervormingen in de lidstaten.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

6 december 2017

c) Nr. Commissiedocument

COM(2017) 826

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2017:0826:FIN>

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

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) Rechtsbasis

Artikel 177 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

i) besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Ter ondersteuning van de implementatie van structurele hervormingen in EU-lidstaten is de Commissie voornemens om onder het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) post 2020 een *reform delivery tool* te introduceren, waaruit lidstaten begrotingssteun kunnen ontvangen op basis van hervormingsafspraken volgend uit het Europees Semester. Dit Commissievoornemen wordt nader beschreven in de separate mededeling over nieuwe begrotingsinstrumenten (COM 822) waarover uw Kamer per separaat BNC-fiche wordt geïnformeerd.

Met het voorliggende voorstel tot aanpassing van de verordening inzake gemeenschappelijke bepalingen voor de uitvoering van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI-fondsen) beoogt de Commissie onder het huidige MFK reeds een testfase van dit voorgenomen nieuwe hervormingsondersteuningsinstrument mogelijk te maken. De voorgestelde aanpassing ziet specifiek op de zogenoemde prestatiereserve binnen deze ESI-fondsen.

Ten behoeve van het toezicht op de verwezenlijking van de ESI-doelstellingen is voor elk Operationeel Programma een prestatiekader gedefinieerd. In de tweede helft van 2019 zal de Commissie de resultaten van de Operationele Programma's beoordelen aan de hand van dit prestatiekader. Bij een positieve beoordeling zal de Commissie een prestatiereserve van 6% van de middelen toewijzen aan de Operationele Programma's en prioriteiten waarvan de mijlpalen zijn verwezenlijkt. De 6% is onderdeel van de landenenveloppe, en is reeds opgenomen en geprogrammeerd in de Operationele Programma's.

De Commissie stelt in dit wijzigingsvoorstel voor om de mogelijkheid te creëren de prestatiereserve, zonder de inzet van nationale cofinanciering, volledig of deels, op vrijwillige basis, te gebruiken ter ondersteuning van structurele hervormingen die in het kader van het Europees Semester zijn geïdentificeerd, in plaats van ter financiering van specifieke projecten zoals in het Operationeel Programma vastgelegd. De middelen kunnen in voorkomende gevallen dan dus aan hervormingsprioriteiten worden besteed die niet noodzakelijkerwijs samenvallen met de voor de ESI-fondsen vastgestelde investeringsprioriteiten, waarvoor de prestatiereserve normaal gesproken beschikbaar komt wanneer deze vrijvalt.

De te ondersteunen hervormingen worden vastgelegd in meerjarige 'hervormingstoezeggingen' die door de lidstaten zelf worden voorgesteld in het Nationaal Hervormingsprogramma op basis van de hervormingsprioriteiten uit het Europees Semester, met daarin een reeks hervormingsmaatregelen die duidelijke mijlpalen en streefdoelen omvatten. De Commissie stelt ter beoordeling vervolgens een uitvoeringshandeling vast waarin deze hervormingstoezeggingen en het daaraan toegewezen steunbedrag uit de prestatiereserve worden vastgelegd. Het bereiken van de verschillende mijlpalen zal in het kader van het Europees Semester worden gemonitord en gerapporteerd op basis van het Nationaal Hervormingsprogramma. De steun aan de lidstaat wordt uitbetaald zodra de hervorming volledig is uitgevoerd.

- b) *Impact assessment Commissie*
Niet opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

- a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*
koppeling ESI-fondsen en structurele hervormingen

Structurele hervormingen kunnen het productiepotentieel, het concurrentievermogen en de veerkracht van een lidstaat versterken, en positieve overloopeffecten hebben op andere lidstaten. Lidstaten zijn in principe zelf verantwoordelijk voor het doorvoeren van dergelijke structurele hervormingen, alsmede voor de financiering hiervan. Een sterkere koppeling tussen inzet van Europese middelen en structurele hervormingen kan implementatie van hervormingen ondersteunen. Daarnaast kunnen gerichte investeringen de positieve effecten van structurele hervormingen versterken. Nederland is dan ook voorstander van het versterken van de link tussen structurele hervormingen en de EU-begroting. Het regeerakkoord benoemt hierbij dat er een koppeling tot stand moet komen tussen de inzet van de bestaande structuur- en cohesiefondsen en de naleving van landenspecifieke afspraken en van de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

prestatiekader

Het prestatiekader en de prestatiereserve vormen een sterke stimulans om de ESI-fondsen zo effectief mogelijk in te zetten. Nederland is dan ook een groot voorstander van dit mechanisme en de prikkel die hier vanuit gaat.

cofinanciering bij de besteding van Europese middelen

Het is voor Nederland van belang dat er bij lidstaten op alle relevante overheidsniveaus eigenaarschap bestaat bij de uitvoering van activiteiten die (deels) worden gefinancierd met Europese middelen. Eigenaarschap draagt eraan bij dat er commitment is bij de betrokken stakeholders, dat de activiteiten aansluiten op daadwerkelijke behoeften op nationaal en decentraal niveau, en dat de activiteiten niet onnodig duur en/of omvangrijk worden. Nationale cofinanciering draagt bij aan een gevoel van eigenaarschap.

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

Nederland is om de hierboven beschreven redenen voorstander van het versterken van de link tussen structurele hervormingen en de EU-begroting. Nederland verwelkomt de insteek van de Commissie om de koppeling tussen de ESI-fondsen en de structurele hervormingen zoals geïdentificeerd in het Europees Semester te versterken. Ook kijkt het kabinet met belangstelling uit naar de voorstellen in dit kader onder het nieuwe MFK. Nederland heeft echter een aantal belangrijke kanttekeningen bij de wijze waarop de testfase in het voorliggende wijzigingsvoorstel is vormgegeven. Deze kanttekeningen worden hieronder uiteengezet en Nederland zal de Commissie hierover bevragen.

ontbreken verplichting tot nationale cofinanciering

Het is voor Nederland belangrijk dat er te allen tijde nationaal en decentraal eigenaarschap bij de doorvoering van de structurele hervormingen blijft bestaan. De Commissie geeft dit vorm door lidstaten zelf meerjarige hervormingstoezeggingen te laten presenteren in het Nationaal Hervormingsprogramma. Nederland is van mening dat verplichte cofinanciering aanvullend kan voorzien in het creëren van eigenaarschap, betrokkenheid van nationale en decentrale stakeholders en een rechtmatige besteding van de middelen.

onduidelijkheden

Uit het voorstel van de Commissie volgt niet of de lidstaat na doorvoering van deze wijziging ook het recht heeft om de prestatiereserve aan te wenden voor het doorvoeren van structurele hervormingen indien de in de Operationele Programma's vastgestelde mijlpalen niet zijn gehaald en de tekortkoming te wijten is aan duidelijk vastgestelde zwaktes in de uitvoering, en de lidstaat heeft verzuimd de nodige corrigerende maatregelen te nemen om de tekortkomingen weg te werken. In de huidige situatie bestaat in voorkomend geval de mogelijkheid voor de Commissie om betaling van de prestatiereserve aan de lidstaat op te schorten of financiële correcties op de prestatiereserve op te leggen. Indien deze mogelijkheid voor de Commissie vervalt verdwijnt daarmee tevens de positieve prikkel van de prestatiereserve voor lidstaten om programma's efficiënt uit te (laten) voeren. Dit acht Nederland onwenselijk.

Onduidelijk blijft ook welke (soort) kosten voor het doorvoeren van structurele hervormingen vergoed kunnen worden uit de prestatiereserve. Hier moet de Commissie helderheid over verschaffen voordat we daarover een oordeel kunnen bepalen.

timing

Daarnaast zijn er twijfels over het doorvoeren van dit wijzigingsvoorstel op dit moment in de programmaperiode. Niet in de laatste plaats omdat met de invoering van de Omnibus-verordening die op korte termijn zijn beslag zal krijgen, een groot aantal amendementen in de verordening inzake gemeenschappelijke bepalingen voor de uitvoering van de ESI-fondsen zullen worden doorgevoerd. Het implementeren daarvan zal op alle bestuursniveaus de nodige inspanningen vereisen. Het risico bestaat dat de invoering van deze nieuwe en vrij fundamentele wijziging op deze korte termijn tot overbelasting van Commissieambtenaren en/of personen betrokken bij de uitvoering van de ESI-fondsen leidt.

De prestatiereserve is onderdeel van de middelen die voor de programmaperiode 2014-2020 (voorlopig) aan de Operationele Programma's zijn toegekend. Binnen de Operationele Programma's zijn de middelen reeds aan het begin van de programmaperiode toebedeeld aan bepaalde investeringsprioriteiten. Door de nationale en decentrale overheden is cofinanciering voor deze middelen toegezegd. Indien er door een lidstaat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om (een deel van) de prestatiereserve te gebruiken voor het doorvoeren van structurele hervormingen zijn er minder ESI-middelen beschikbaar voor de realisatie van de doelstellingen in de vastgestelde investeringsprioriteiten. Daarnaast is het de vraag in hoeverre het mogelijk is om de (voorlopig)

aan de Operationele Programma's toegekende middelen alsnog te besteden aan structurele hervormingen zoals geïdentificeerd in het kader van het Europees Semester, mede omdat deze Operationele Programma's in overleg met de provinciale en gemeentelijke overheden zijn vastgesteld. Bijkomend nadeel is dat een dergelijke wijziging ook kan leiden tot een verminderde prikkel voor de uitvoerders van de programma's om de beschreven mijlpalen te behalen.

Tenslotte is de kans zeer beperkt dat ervaringen uit deze testfase hun weg vinden naar het Commissievoorstel voor het volgende MFK. Het Commissievoorstel voor het volgende MFK wordt naar verwachting in het tweede kwartaal van 2018 gepresenteerd. Het is onwaarschijnlijk dat dit wijzigingsvoorstel voordien door de co-wetgevers is uitonderhandeld en dat er tijdig ervaringen met implementatie ervan is opgedaan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De officiële standpunten van de lidstaten zijn nog niet bekend

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 175, derde alinea (betreffende specifieke maatregelen ter verwezenlijking van de economische, sociale en territoriale samenhang) en artikel 177 VWEU (betreffende de prioritaire doelstellingen en organisatie van de EU- structuurfondsen). Nederland acht dit juist. De door de Commissie voorgestelde wijzigingen vallen binnen deze rechtsgrondslagen. Op basis van artikel 4 lid 2 onder c, VWEU, is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten op het gebied van economische, sociale en territoriale samenhang.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel als positief. Het mechanisme om de prestatiereserves uit de ESI-fondsen (gedeeltelijk) te gebruiken voor het ondersteunen van structurele hervormingen moet op Europees niveau tot stand worden gebracht, en kan op nationaal niveau dus niet worden bereikt.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel als positief. Het voorstel betreft een beperkte en gerichte wijziging die geschikt is en niet verder gaat dan wat noodzakelijk is voor het verwezenlijken van de doelstelling om structurele hervormingen in de lidstaten te ondersteunen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De middelen die naar aanleiding van dit voorstel voor het doorvoeren van structurele hervormingen kunnen worden ingezet vallen binnen de lidstaatenveloppes, het voorstel is daarmee budgetneutraal.

Het doel van de investering wijzigt echter wel van binnen de ESI-fondsen vastgestelde investeringsprioriteiten naar het doorvoeren van structurele hervormingen.

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

De mogelijkheid om een deel van de prestatiereserve van de ESI-fondsen te gebruiken voor het doorvoeren van structurele hervormingen heeft in beginsel geen financiële consequenties voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden.

Indien door Nederland gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid, vervalt de verplichting om voor dat deel van de middelen cofinanciering beschikbaar te stellen, hetgeen de begroting positief beïnvloedt, in zoverre dat cofinanciering door het Rijk of de decentrale overheden beschikbaar zijn gesteld. De verwachting is echter dat Nederland geen gebruik zal maken van deze mogelijkheid. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De mogelijkheid om een deel van de prestatiereserve van de ESI-fondsen te gebruiken voor het doorvoeren van structurele hervormingen heeft in beginsel geen financiële consequenties voor het bedrijfsleven en burgers.

Indien gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid is er minder geld beschikbaar voor de financiering van specifieke projecten door het bedrijfsleven. De verwachting is echter dat Nederland geen gebruik zal maken van deze mogelijkheid.

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

De mogelijkheid om een deel van de prestatiereserve van de ESI-fondsen te gebruiken voor het doorvoeren van structurele hervormingen heeft in beginsel geen gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger.

Indien gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid moeten de desbetreffende Operationele Programma's worden gewijzigd. Tevens moeten meerjarige hervormingstoezeggingen worden ontwikkeld. In voorkomend geval zal dit leiden tot een aanzienlijke stijging van de administratieve lasten druk. De verwachting is echter dat Nederland geen gebruik zal maken van deze mogelijkheid.

Stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement of landsdeel, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein, waarin de tegenvaller plaatsvindt.

- e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*
Geen consequenties.

6. Implicaties juridisch

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

De algemene regels over de uitvoering van ESI-fondsen zijn opgenomen in Regeling Europese EZ-subsidies. Deze regeling zal naar aanleiding van deze wijziging niet moeten worden aangepast. Hetzelfde geldt voor de decentrale regelgeving.

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

Het voorstel verleent de Commissie in een nieuw artikel 23 bis de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen een besluit vast te stellen waarin de hervormingstoezeggingen van de lidstaten en het daaraan toegewezen steunbedrag uit de prestatiereserve worden vastgelegd. Het kabinet kan instemmen met de keuze voor uitvoeringshandelingen, omdat de vast te stellen uitvoeringshandeling erop gericht zijn om de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. In het voorstel wordt niet verwezen naar een comitéprocedure, hetgeen erop duidt dat hier een zelfstandige uitvoeringshandeling wordt voorgesteld, waarbij de lidstaten geen rol (controlemogelijkheden) hebben. Het verlenen van een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid is voor Nederland in dit geval acceptabel, omdat de inhoud van deze uitvoeringshandelingen in grote lijnen voortvloeit uit het Europees Semester en de Nationale Hervormingsagenda waar de lidstaatinvloed reeds is gewaarborgd.

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

De voorgestelde datum van de inwerkingtreding is een dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Aangezien er door Nederland geen aanpassingen hoeven worden gedaan is dit goed haalbaar.

- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is geen evaluatie- of horizonbepaling in het voorstel opgenomen. Dit is ook niet noodzakelijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De bestaande systemen voor Europese middelen in direct beheer kunnen worden gebruikt om toezicht te houden op de uitvoering van het voorstel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties.