

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2628

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 11 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). De onderhavige fiches maken onderdeel uit van het Meerjarig Financieel Kader (2021–2027).

Fiche: MFK – Verordening Commissie programma Creative Europe 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 2623)

Fiche: MFK – «Erasmus»: het programma van de Unie voor onderwijs, training, jeugd en sport (Kamerstuk 22 112, nr. 2624)

Fiche: MFK – Verordeningen Pericles IV-programma (Kamerstuk 22 112, nr. 2625)

Fiche: MFK – verordening EFRO en Cohesiefonds 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 2626)

Fiche: MFK – Verordening voor Europese territoriale samenwerking (Interreg) 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 2627)

Fiche: MFK – Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de ESI-fondsen
Fiche: MFK – Verordening voor het Europees globaliseringsfonds (Kamerstuk 22 112, nr. 2629)

Fiche: MFK – ESF+ verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2630)

Fiche: MFK – Verordening Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het fraudebestrijdingsprogramma van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 2631)

Fiche: MFK – Verordening tot instelling van een Europese stabilisatiefunctie voor investeringen (Kamerstuk 22 112, nr. 2632)

Fiche: MFK – Verordening Hervormingsondersteuningsprogramma (Kamerstuk 22 112, nr. 2633)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: MFK – Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de ESI-fondsen.

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor Asiel en Migratie, het Fonds voor Interne Veiligheid en het Instrument voor Grensbeheer en Visa.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
29 mei 2018.
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018) 375.
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0375&rid=1>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 177 VWEU; Artikel 322 VWEU; Artikel 349 VWEU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid.
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel is onderdeel van het pakket aan voorstellen dat de Commissie heeft uitgebracht in het kader van het Meerjarig Financieel Kader voor 2021–2027. De verordening heeft betrekking op fondsen die in gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en de lidstaten worden uitgevoerd in de periode 2021–2027 en omvat:

- Gemeenschappelijke bepalingen voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), het Cohesiefonds (CF) en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV);
- Gemeenschappelijke bepalingen voor het financieel beheer van EFRO, ESF+, CF, EFMZV en het Asiel- en Migratiefonds (AMIF), het Interne Veiligheidsfonds (ISF) en het Grensbeheer en Visa Instrument (IBMF); en,
- De verdelingsmethode van EFRO, CF en ESF+.

In tegenstelling tot de programmaperiode 2014–2020 is de verordening niet meer van toepassing op het Europees Fonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Het Asiel- en Migratiefonds (AMIF), het Interne Veiligheidsfonds (ISF) en het Grensbeheer en Visa Instrument (IBMF) vielen eerder niet onder deze verordening, maar zijn nu wel opgenomen.

De verordening bevat gemeenschappelijke bepalingen met betrekking tot: de doelstellingen van de fondsen; het opstellen en goedkeuren van de partnerschapsovereenkomst; de mogelijkheid om een deel van de fondsen in te zetten in InvestEU; de koppeling van de fondsen aan randvoorwaarden en macro-economische voorwaarden; het opstellen, goedkeuren en herzien van de programma's; het opstellen van prestatiekaders; flexibiliteit tussen de fondsen; territoriale ontwikkeling; technische bijstand; monitoring; evaluatie; communicatie en zichtbaarheid; de verschillende vormen van steun die gehanteerd kunnen worden; regels omtrent subsidiabiliteit; regels omtrent beheer en controle; de taken voor de managementautoriteiten en de auditautoriteiten; de verplichte beschikbaarheid van documenten; differentiatie in het controleregime; het financieel beheer van de fondsen; de vereisten aan betaalaanvragen; de opschorting van betalingen; financiële correcties; decommitering; de wijze van rapporteren en cofinanciering. In de bijlagen zijn diverse templates en modellen opgenomen die gebruikt moeten worden bij de ten uitvoerlegging van de fondsen.

De belangrijkste bepalingen, de bepalingen met de grootste wijzigingen ten opzichte van de programmaperiode 2014–2020, en de bepalingen die het kabinet niet (zonder meer) kan steunen worden hieronder nader toegelicht.

Doelstellingen – thematische concentratie

In de programmaperiode 2014–2020 bestaan voor de fondsen onder de reikwijdte van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen 11 doelstellingen.

In de verordening voor de programmaperiode 2021–2027 worden vijf doelstellingen voor de fondsen vastgelegd:

1. Een slimmer Europa – door de bevordering van innovatie en slimme economische transformatie;
2. Een groener, koolstofarm, Europa – door de bevordering van schone en eerlijke energietransitie, groene en blauwe investeringen, de circulaire economie, klimaatadaptatie, en risicobeheer;
3. Een meer verbonden Europa – door het verbeteren van de mobiliteit en regionale ICT-verbindingen;
4. Een sociaal Europa – door implementatie van de Europese pijler van Sociale Rechten;
5. Een Europa dichterbij de burger – door het stimuleren van duurzame en integrale ontwikkeling van stedelijke-, landelijke- en kustgebieden, alsmede lokale initiatieven.

De doelen worden in de fonds specifieke verordeningen onderverdeeld in specifiekere doelstellingen.

Randvoorwaarden

In de verordening worden, net als in de programmaperiode 2014–2020, voorwaarden vastgelegd waaraan lidstaten moeten voldoen om kosten te kunnen declareren bij de Europese Commissie. In de programmaperiode 2014–2020 betrof het zogenoemde ex-ante voorwaarden; deze werden uitsluitend voorafgaand aan de start van het programma getoetst. In deze verordening gaat het om zogenoemde randvoorwaarden; aan deze voorwaarden moet de gehele programmaperiode blijven worden voldaan, en hier wordt regelmatig op gemonitord.

Er bestaan vier horizontale randvoorwaarden, deze gelden voor alle investeringsprioriteiten, en zijn gericht op het naleven van de staatssteunregels, de aanbestedingsregels en het Handvest van de Grondrechten van

de Europese Unie, en het tegengaan van discriminatie van gehandicapten. Daarnaast bestaan er 16 randvoorwaarden die zijn verbonden aan specifieke doelstellingen (de doelstellingen die hierboven zijn beschreven, en de subdoelen die in de fonds specifieke verordeningen zijn vastgelegd); de zogenoemde thematische randvoorwaarden. Aan deze randvoorwaarden moet worden voldaan om de doelstellingen van deze investeringsprioriteiten beter te kunnen bereiken, en de besteding van de middelen effectiever te maken. Een thematisch randvoorwaarde kan bijvoorbeeld het opstellen van een regionale *smart specialisation strategy* inhouden.

Bij fondsen in gedeeld beheer kan de lidstaat maximaal aanspraak maken op het bedrag dat via de allocatie is toegewezen. Om deze middelen daadwerkelijk te ontvangen moet de lidstaat de gemaakte kosten onderbouwen in een betaaldeclaratie. De betaaldeclaratie moet vervolgens wordt ingediend bij de Europese Commissie, die vervolgens tot uitbetaling zal overgaan. Indien lidstaten niet aan randvoorwaarden voldoen kan de betreffende lidstaat geen declaratie indienen bij de Europese Commissie, en dus geen middelen ontvangen. Indien het gaat om een thematische randvoorwaarde kunnen uitsluitend voor projecten binnen de specifieke doelstelling waarvoor de betreffende randvoorwaarde geldt geen declaraties worden ingediend.

Vereenvoudiging en flexibiliteit

Het totaal aantal restrictieve regels voor de tenuitvoerlegging van de fondsen is ten opzichte van de programmaperiode 2014–2020 sterk afgenomen, waarbij een groot aantal bijzondere bepalingen zoals die golden voor grote projecten, projecten die inkomsten genereren, en projecten met uitgaven buiten het programmagebied, zijn geschrapt. Daarnaast wordt nog een aantal andere belangrijke maatregelen voorgesteld om de ten uitvoerlegging van de fondsen te vereenvoudigen en meer flexibiliteit aan te brengen. De vereenvoudigde uitvoering leidt naar verwachting tot lagere administratieve lasten.

1. De programmering bestaat uit het opstellen van programma's (waarin wordt beschreven hoe de lidstaat voornemens is de middelen uit de fondsen in te zetten) en een partnerschapsovereenkomst (een overkoepelend strategisch document, waarin onder andere de samenhang en synergie tussen de verschillende programma's wordt beschreven). De programmering wordt ten opzichte van de programmaperiode 2014–2020 strategischer en enigszins gestroomlijnd, waarmee overlap tussen de partnerschapsovereenkomst en de programma's zoveel mogelijk wordt voorkomen. Tevens is het in gevallen van kleine wijzigingen niet langer nodig om een officieel wijzigingsverzoek in te dienen bij de Europese Commissie.
2. Ter bevordering van de flexibiliteit wordt het mogelijk gemaakt om een deel, tot maximaal 5%, van een fonds over te hevelen naar een ander fonds. Dit kan een ander fonds onder deze verordening zijn, maar ook een fonds of instrument daarbuiten. Bij dat laatste valt bijvoorbeeld te denken aan een overheveling van middelen naar het Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie; Horizon Europe of naar de Connecting Europe Facility (CEF). Ook kan 5% worden overgeheveld naar InvestEU.
3. In het geval dat een management- en beheersysteem geen grote wijzigingen vertoont ten opzichte van de programmaperiode 2014–2020 is het niet noodzakelijk om opnieuw een aanwijzingsprocedure te doorlopen. Bij een dergelijke aanwijzingsprocedure wordt op zeer uitgebreide wijze door de auditautoriteit gecontroleerd of het management- en beheersysteem van de controlerende instanties aan alle vereisten voldoet.

4. Teneinde de controlelast die voorkomt uit het grote aantal controlelagen te verminderen, wordt de verplichting om een aparte certificeringsautoriteit in te richten afgeschaft; het gebruik van het single audit principe wordt beter benut; en wordt een gecoördineerde auditaanpak van de Commissieaudits en de audits van de auditautoriteit voorgeschreven. Daarnaast krijgen auditors meer mogelijkheden om risico gebaseerd te controleren en meer te steunen op de werkzaamheden die al verricht zijn door de managementautoriteiten. Ook wordt het mogelijk voor programma's met een goede staat van dienst (een laag foutpercentage en een goed functionerend beheers- en controlesysteem) om in aanmerking te komen voor een lichter controleregime. Deze programma's kunnen hun managementverificaties baseren op nationale regels, zijn aan minder projectaudits van de auditautoriteit onderhevig en de Europese Commissie zal haar audits beperken tot een controle van de werkzaamheden van de auditautoriteit.
5. Het wordt met dit voorstel mogelijk om, op vrijwillige basis, (een deel van) de Europese bijdrage aan de programma's te verrekenen op basis van resultaten in plaats van gemaakte kosten. In voorkomend geval worden er afspraken gemaakt tussen de betreffende lidstaat en de Europese Commissie over de resultaten die worden opgeleverd om in aanmerking te komen voor een bepaalde vergoeding. De lidstaat onderbouwt de behaalde resultaten richting de Europese Commissie, in plaats van de gedeclareerde kosten. Omdat aan de onderbouwing van kosten veel specifieke, administratieve, voorwaarden worden gesteld, kan de mogelijkheid tot afrekening op basis van resultaten leiden tot een vereenvoudiging.
6. In de verordening worden een aantal *off-the-shelf* vereenvoudigde kostenopties vastgelegd. Dit zijn vereenvoudigde kostenopties die door de Europese Commissie zijn vastgesteld. Dit bespaart de lidstaat werk omdat zij zelf geen berekening hoeft te maken, en biedt zekerheid over de acceptatie ervan.
7. In de verordening wordt het verplicht om de programma's aan te passen naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie in 2025, zodat ook prioriteiten die tijdens initiële programmering niet waren voorzien, bijvoorbeeld door nieuwe uitdagingen in de landenspecifieke aanbevelingen, gefinancierd kunnen worden vanuit de fondsen en/of tijdig kan worden bijgestuurd bij niet goed functionerende programma's.

Rapporteren

In de verordening is vastgelegd dat de managementautoriteiten zesmaal per jaar gegevens verstrekken aan de Europese Commissie over de voortgang en de planning van de programma's.

Communicatie

In de verordening worden verplichtingen vastgelegd voor de lidstaten, de managementautoriteiten en de begunstigen met betrekking tot communicatie over de fondsen en de zichtbaarheid van (de resultaten) ervan. Deze bepalingen betreffen o.a. het aanstellen van communicatiemedewerkers op nationaal – en op programmaniveau, het verplicht gebruik van het logo van de Europese Unie, het gebruik van een single web portal en de verplichting tot het plaatsen van borden en plaquettes op de plaats van een project waaruit duidelijk wordt dat dit projectsteun ontvangt uit de Europese Unie.

Afschaffing prestatiereserve

In de verordening wordt voorgeschreven dat voor elk programma een prestatiekader wordt opgesteld voor het toezicht op de effectiviteit van het programma en de verwezenlijking van de doelstellingen. In de programmaperiode 2014–2020 worden de resultaten van de programma's halverwege de programmaperiode (2019) beoordeeld aan de hand van dit prestatiekader. Bij een positieve beoordeling zal de Commissie een prestatiereserve van 6% van de landenveloppe definitief toewijzen aan het programma en de prioriteiten waarvan de tussentijdse doelen zijn verwezenlijkt. In de verordening voor de programmaperiode 2021–2027 wordt geen prestatiereserve meer gehanteerd.

Financiële bepalingen omtrent voorschotten, technische bijstand en decommitering

In de programmaperiode 2014–2020 lag het jaarlijks voorschotpercentage per fonds rond 2,5%. In de verordening voor de programmaperiode 2021–2027 wordt bepaald dat het jaarlijks voorschot per fonds 0,5% bedraagt. Dit is een aanzienlijke verlaging.

In de verordening zijn de maximum percentages voor technische bijstand vastgelegd. Deze «technische bijstand» kan door de lidstaat worden aangewend als vergoeding voor (een deel van) de uitvoeringskosten. In de programmaperiode 2014–2020 gold voor alle fondsen hetzelfde percentage: 4%. Voor de programmaperiode 2021–2027 is voor EFRO het percentage vastgesteld op 2,5%, voor ESF 4%, en voor EFMZV, AMIF, ISF en IBMF 6%.

In de verordening is vastgelegd dat de Europese Commissie de bedragen die niet zijn gebruikt voor het uitbetalen van voorschotten, of zijn opgenomen in een declaratie bij de Europese Commissie, binnen twee jaar na de vastlegging ervan zal decommitteren. Dit betekent dat Nederland in voorkomend geval geen aanspraak meer kan maken op dit deel van de middelen. Dit wordt ook wel de N+2 regel genoemd. In de programmaperiode 2014–2020 was dat pas na drie jaar (N+3). Voor het eerste jaar van de programmaperiode (2021) geldt een mildere decommitteringsregel, waarbij 40% van de verplichting in tranches van 10% doorgeschoven kan worden naar de jaren 2022 t/m 2025.

Omvang en verdeling structuurfondsen

In de verordening wordt beschreven welke methodologie wordt gebuikt bij de verdeling van de beschikbare middelen voor het EFRO, CF en ESF+. De middelen die beschikbaar worden gesteld voor het EFMZV, AMIF, ISF en BMVI zijn elders vastgelegd.

In de verordening wordt beschreven dat de grootte van de landenveloppe wordt bepaald door de som van de allocatie van de individuele regio's te vermeerderen met het bedrag dat wordt ontvangen uit het Cohesiefonds. Dit gebeurt aan hand van de volgende uitgangspunten:

- 61,6% van de middelen is bestemd voor de minder welvarende regio's (regio's met een bnp per hoofd van de bevolking dat lager is dan 75% van het gemiddelde van de EU-27);
- 14,3% van de middelen is bestemd voor transitieregio's (in de programmaperiode 2014–2020 waren dit regio's met een bnp per hoofd van de bevolking tussen de 75% en 90% van het gemiddelde van de EU-27, in het voorstel voor de programmaperiode 2021–2027 gaat het om regio's met een bnp per hoofd van de bevolking tussen de 75% en 100% van het gemiddelde van de EU-27);

- 10,8% van de middelen is bestemd voor de meer welvarende regio's (regio's met een bnp per hoofd van de bevolking dat hoger is dan 100% van het gemiddelde van de EU-27).
- 12,8% van de middelen is bestemd voor de lidstaten die in aanmerking komen voor steun uit het Cohesiefonds (lidstaten met een BNI per hoofd van de bevolking dat lager is dan 90% van het gemiddelde van de EU-27);
- 0,4% van de middelen is bestemd voor de ultra perifere en dunbevolkte gebieden.

Voor de verdeling van de middelen tussen de regio's die binnen eenzelfde categorie vallen wordt naast het bni per hoofd van de bevolking rekening gehouden met de bevolkingsdichtheid, het aantal (jeugd)werklozen, het opleidingsniveau van de bevolking, de CO₂-uitstoot in de regio, de netto-instroom van migranten van buiten de Europese Unie sinds 1 januari 2013. Voor regio's met bijzondere kenmerken, en grensgebieden gelden nog een aantal specifieke indicatoren. Tenslotte bestaan diverse regels omtrent maximale en minimale ontvangsten per lidstaat, de zogenoemde *caps* en *safety nets*.

In de verordening is vastgelegd dat dit betekent dat Nederland in de programmaperiode 2021–2027 € 1.625.023.473¹ uit EFRO en ESF+ ontvangt. Dit is vergelijkbaar met de programmaperiode 2014–2020. Dit bedrag betreft alleen de Europese bijdrage aan de programma's. Voor alle investeringen uit de fondsen bestaat de verplichting tot nationale, decentrale en/of private cofinanciering. De Europese bijdrage aan de totale investeringen is als volgt gemaximeerd: 70% voor de minder welvarende regio's; 55% voor de transitieregio's; en 40% voor de meer welvarende regio's. Dit is voor de minder welvarende regio's en de transitieregio's lager dan in de programmaperiode 2014–2020. Voor grensoverschrijdende programma's geldt een Europees medefinancieringspercentage van maximaal 70%.

Koppelingen andere EU-beleidsterreinen

Europees Semester – In de verordening is vastgelegd dat bij de programmering en de monitoring van de programma's (onder andere bij de midterm review) expliciet aandacht moet zijn voor de opvolging van de landenspecifieke aanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees Semester heeft gedaan. Tevens is in de verordening vastgelegd dat de Commissie een lidstaat kan verzoeken programma's aan te passen ten behoeve van de implementatie van relevante landenspecifieke aanbevelingen. De Commissie mocht dit verzoek reeds doen in de verordening voor de huidige MFK-periode.

Macro-economische voorwaarden – In de verordening wordt een koppeling gemaakt tussen de tenuitvoerlegging van de fondsen en goed economisch bestuur. De Europese Commissie heeft daarbij de mogelijkheid (net als in de programmaperiode 2014–2020) om vastleggingen of (een deel van) de betalingen op te schorten bij buitensporige overheidstekorten, buitensporige macro-economische onevenwichtigheden of het niet naleven van een noodprogramma. Hierbij is voorgescreven dat de voorkeur wordt gegeven aan het opschorten van vastleggingen boven het opschorten van betalingen. Van de mogelijkheid om (een deel van) de betalingen op te schorten wordt uitsluitend gebruik gemaakt indien sprake is van een significante niet-naleving en onmiddellijk actie is vereist. Het verschil met de programmaperiode 2014–2020 is dat het maximum op te schorten bedrag is verlaagd naar 25% van de

¹ Gecorrigeerd voor inflatie.

vastleggingen (was 50%) of 0,25% van het bbp (was 0,5%), afhankelijk van welk bedrag het laagst is. Deze percentages gelden voor de eerste overtreding; bij herhaling kan hiervan worden afgeweken.

Rechtsstatelijkheid – In de verordening wordt door middel van een horizontale randvoorwaarde een koppeling gemaakt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Met artikel 322 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie als basis, heeft de Commissie een nieuw mechanisme voorgesteld om de EU-begroting te beschermen tegen financiële risico's als gevolg van algemene tekortkomingen van de rechtsstaat (verordening (2018/324)). Hiermee worden rechtsstatelijkheidsbeginselen gekoppeld aan EU-gelden, vanuit de gedachte dat de eerbiediging van de rechtsstaat van essentieel belang is voor een solide financieel beheer en een doeltreffende EU-financiering. Ofschoon hier in deze verordening dus geen separate conditionaliteit voor is opgenomen, geldt dit mechanisme (zoals ook volgt uit de preambule) ook ten aanzien van de zeven fondsen die onder de reikwijdte van deze verordening vallen.

Klimaat – Een van de vijf beginselen leidend bij de tenuitvoerlegging van de fondsen is een groener, koolstofarm Europa (door het bevorderen van schone en eerlijke energietransitie, groene en blauwe investeringen, de circulaire economie, klimaatadaptatie, en risicobeheer). Uitgaven worden geacht bij te dragen aan een groener, koolstofarm Europa (doelstelling 2) als een lidstaat heeft aangetoond dat het aan bepaalde voorwaarden voldoet. Dergelijke randvoorwaarden (Annex IV) hebben betrekking op verplichtingen die uit Europese regelgeving voortvloeien, zoals het opstellen van integrale nationale energie- en klimaatplannen (INEK) en normen voor energie efficiëntie.

Daarnaast wordt het aandeel van de verleende steun dat klimaat gerelateerd is (climate mainstreaming) gemonitord om te bepalen in hoeverre de bestedingen onder deze verordening bijdragen aan de generieke doelstelling dat 25% van alle MFK-middelen klimaat gerelateerd moeten zijn (climate mainstreaming). Annex I bevat een overzicht van investeringscategorieën en bijbehorende klimaat coëfficiënten ter berekening van het aandeel van de uitgaven geacht wordt bij te dragen aan (milieu en) klimaatdoelstellingen.

Ook bij de verdeling van de fondsen speelt klimaat een rol; daarbij wordt rekening gehouden met de nationale CO₂-uitstoot (peiljaar 2016) in relatie tot de EU-reductiedoelstelling voor 2030. De lidstaat ontvangt 1 EUR per ton CO₂ die men verwijderd is ten opzichte van de doelstelling voor 2030. Ten slotte onderstreept het voorstel dat de synergie met het LIFE Programma bevorderd moet worden.

Migratie – In de berekening van de verdeling van de fondsen wordt rekening gehouden met het aantal opgevangen migranten van buiten de Europese Unie sinds 1 januari 2013. Het gaat hier om de netto-instroom van migranten (immigranten minus emigranten).

b) Impact assessment Commissie

Er is voor deze verordening geen impactassessment opgesteld. Aangezien de fondsen die onder de reikwijdte van deze verordening vallen afzonderlijke beleidsterreinen betreffen, is voor ieder fonds een afzonderlijk impactassessment opgesteld. De impactassessments van de individuele fondsen worden behandeld in de BNC-fiches met betrekking tot de fonds specifieke bepalingen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1349) over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, richt de Nederlandse onderhandelingspositie op het MFK zich op een modern en financieel houdbaar MFK. Nieuwe uitdagingen vragen om een herijking van de invulling en prioriteiten van de EU-begroting opdat het MFK nieuwe prioriteiten zoals onderzoek en innovatie, veiligheid, migratie en klimaat sterker reflecteert. Dit vraagt een ambitieus gemoderniseerde begroting die de EU in staat stelt gezamenlijke uitdagingen adequaat en tijdig te adresseren en die effectief en efficiënt optimale Europese toegevoegde waarde genereert. Brexit vereist een neerwaartse bijstelling van het MFK; een kleinere EU vraagt om een kleiner budget. De inzet is om via bezuinigingen op bestaand beleid versterkte of nieuwe prioriteiten te financieren, als ook de financiële gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te vangen. Voorkomen moet worden dat Brexit leidt tot een onevenredig hoge rekening voor andere lidstaten en een stijging van de afdrachten. De financiering van het MFK moet rechtvaardig, transparant en simpel waarbij de lasten eerlijk moeten worden verdeeld. De Nederlandse netto betalingspositie dient ook in het komende MFK in lijn te zijn met de positie van lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau.

Doelstellingen – thematische concentratie

Nederland is voorstander van een scherpere focus op minder doelen. Nederland streeft bij de inzet van de fondsen (met uitzondering van het ESF+) naar een grotere focus op innovatie, omdat uit de impact assessments van de Europese Commissie blijkt dat inspanningen op het gebied van innovatie leiden tot meer grensoverschrijdende effecten en daardoor tot meer Europese toegevoegde waarde. Voor Nederland ligt de toegevoegde waarde van investeringen via ESF+ ten opzichte van nationale investeringen in bestedingen op het gebied van menselijk kapitaal en integratie.

Teneinde verdere synergie tussen de verschillende EU-instrumenten te bewerkstelligen is het kabinet voorstander van aansluiting van de doelstellingen van de fondsen op de missies van het Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie; Horizon Europe.

Randvoorwaarden

Nederland vindt het koppelen van randvoorwaarden aan de fondsen goed passen bij een prestatiegericht meerjarig financieel kader. Het gaat hierbij om voorwaarden die bijdragen aan een doelmatige en efficiënte implementatie van de middelen en een veerkrachtige en inclusieve economie, maar ook voorwaarden die bijdragen aan het realiseren van een breder scala van Europese doelstellingen.

Het kabinet acht het daarbij belangrijk dat de voorwaarden relevant en proportioneel zijn ten opzichte van het doel dat ermee wordt gediend, teneinde onnodige administratieve lasten te voorkomen.

Vereenvoudiging en flexibiliteit

Om de besteding van de middelen effectiever en efficiënter te maken is het kabinet ook sterk voorstander van vereenvoudiging, meer uniformiteit, en het terugbrengen van de administratieve – en controlelasten. Hierbij moet worden gezocht naar een verbeterde balans tussen preventie en controle, en een meer risico gebaseerd controlesysteem.

De omvang van de fondsen, de ervaring met publieke investeringen en de (kwaliteit van de) tenuitvoerlegging verschilt enorm per lidstaat. In de programmaperiode 2014–2020 geldt voor iedere lidstaat echter een gelijk controleregime. Dit betekent dat de verantwoordingslasten voor sommige lidstaten, waaronder Nederland relatief hoog zijn. De introductie van meer proportionaliteit in de controles, waarbij lidstaten bij het voldoen aan bepaalde criteria, waaronder een trackrecord van lage foutpercentages, in aanmerking kunnen komen voor een verlicht controleregime, kan leiden tot een verminderde controledruk. Het risico op onrechtmatige besteding van de Europese middelen mag naar het oordeel van Nederland uiteraard niet groter worden door het verlichten van de controledruk. Naar het oordeel van het kabinet heeft de Europese Commissie daarin een goede balans gevonden.

Een tweede, aanvullende, methode om de controlelasten te verminderen is de toepassing van het principe van Single Information Single Audit (SiSa), oftewel het steunen op onderzoek dat al gedaan is bij een eerdere controle (cross reliance en reperformance). Gelet op het aantal controlelagen kan het gebruik van cross reliance de controledruk verminderen. Nederland is hier een groot voorstander van onder de waarborgen zoals opgenomen in het Financieel Reglement van de EU-begroting. Ten derde steunt Nederland in het kader van het verlagen van de controlelasten het optioneel maken van de functie van certificeringsautoriteit.

Ten vierde: in de huidige programmaperiode is de partnerschapovereenkomst een zeer uitgebreid document dat aan dermate veel voorwaarden moet voldoen dat, zeker in het geval van lidstaten met een beperkte landenveloppe, de lasten van het opstellen van de partnerschapsovereenkomst niet opwegen tegen de baten die de overeenkomst hebben voor de effectiviteit van de programma's. Alle voorwaarden die worden gesteld aan de partnerschapsovereenkomst moeten worden afgewogen aan de hand van de principes van relevantie en proportionaliteit.

Omvang en verdeling structuurfondsen

Een belangrijk deel van de eerdergenoemde hervorming en bezuiniging moet gezocht worden binnen het cohesiebeleid en de bijbehorende structuurfondsen. Het kabinet is van mening dat het Cohesiebeleid vooral gericht moet zijn op minder welvarende lidstaten.

Koppeling andere EU-beleidsterreinen

Europees Semester – Het is van belang dat de economieën van de lidstaten toekomstbestendig worden gemaakt, temeer vanwege de hechte onderlinge verwevenheid binnen de EU als geheel en in het bijzonder de Economische en Monetaire Unie (EMU). Het kabinet acht inzet op implementatie van gemaakte Europese afspraken, structurele hervormingen en landenspecifieke aanbevelingen daartoe in het kader van het Europees Semester van groot belang. In lijn met het regeerakkoord is het kabinet dan ook voorstander van het versterken van de koppeling tussen de ESI-fondsen en de beleidsprioriteiten zoals geïdentificeerd in het Europees Semester en de landenspecifieke aanbevelingen.

Rechtsstatelijkheid – Nederland hecht veel belang aan naleving van de fundamentele beginselen van de rechtsstaat door lidstaten, en staat positief tegenover een koppeling tussen ontvangst van Europese middelen aan de naleving van rechtsstatelijkheidsbeginselen. Een effectieve koppeling sluit aan bij de Nederlandse doelstelling om langs verschillende wegen de rule of law in de (lidstaten van de) EU te versterken en handhaven.

Klimaat – Teneinde de klimaatdoelstelling te halen zou het aandeel klimaatrelevante uitgaven verhoogd moeten worden ten opzichte van de programmaperiode 2014–2020.

Migratie – Het kabinet vindt dat evenredige inspanningen op het terrein van migratie door lidstaten gekoppeld moeten worden aan Europese fondsen. Het is voor het kabinet van belang dat hier daadwerkelijk een effectieve prikkel vanuit gaat voor adequate opvolging van de migratie-agenda.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In het voorstel zit een groot aantal elementen dat in lijn lijkt met de Nederlandse positie. Teneinde een definitief standpunt te kunnen vormgeven is het echter noodzakelijk om de additionele duidelijkheid te verkrijgen over de noodzaak, uitwerking, interpretatie en precieze toepassing van bepaalde artikelen.

ELFPO niet langer onder de reikwijdte van deze verordening

Het kabinet kan zich verenigen met het feit dat het Europees Landbouw Fonds voor Plattelandsontwikkeling niet langer onder de reikwijdte van deze verordening valt, maar is van mening dat synergie in regionale, stedelijke en plattelandsontwikkeling desondanks moet blijven worden nagestreefd.

Doelstellingen – thematische concentratie

Het aantal doelstellingen in de verordening is ten opzichte van de programmaperiode 2014–2020 sterk afgenomen. Er lijkt in de doelstellingen een grotere focus op innovatie en duurzaamheid te worden gelegd. De doelstellingen zijn echter erg breed geformuleerd. Het is daarmee de vraag of er ten opzichte van de programmaperiode 2014–2020 daadwerkelijk investeringsprioriteiten zijn weggevallen en of een verdere focus op innovatie voldoende wordt afgedwongen, zoals het kabinet nastreeft.

Nederland zal hierop blijven letten, en gedurende de onderhandelingen aansturen op verdere focus op innovatie en duurzaamheid en meer synergie met het Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie; Horizon Europe. Het ESF+ is hierop de uitzondering. Het kabinet is van mening dat investeringen in menselijk kapitaal en integratie binnen dat fonds centraal kunnen en dienen te staan.

Randvoorwaarden

Het kabinet is verheugd met de terugkeer van de koppeling van de fondsen aan randvoorwaarden, en de verdere focus die hierin is aangebracht. In de programmaperiode 2014–2020 werd het voldoen aan randvoorwaarden uitsluitend ex ante beoordeeld. In deze verordening wordt voorgeschreven dat ook gedurende de programmaperiode aan deze voorwaarden moeten blijven worden voldaan (zgn. «enabling» conditionaliteiten), en dat dit regelmatig wordt gemonitord.

Het is echter onduidelijk of alle randvoorwaarden de toets op relevantie en proportionaliteit doorstaan. Ter illustratie: Indien binnen EFRO-investeringen plaatsvinden onder de specifieke doelstelling 2.1: het promoten van maatregelen op het gebied van energie efficiëntie, dan geldt de thematische voorwaarde dat een strategisch beleidskader moet worden opgesteld ter ondersteuning van energie efficiëntie bij de renovatie van gebouwen. De voorwaarde heeft slechts betrekking op een

onderdeel van de denkbare investeringen onder deze specifieke doelstelling. Nederland is voorstander van, en zal sturen op, een verdere focus op een klein aantal proportionele randvoorwaarden, met veel Europees toegevoegde waarde.

Tijdens de onderhandelingen zal Nederland het koppelen van voorwaarden aan de fondsen, en de voortdurende monitoring hierop, steunen.

Vereenvoudiging en flexibiliteit

De inspanning van de Europese Commissie om de tenuitvoerlegging van de fondsen eenvoudiger en flexibeler te maken wordt door het kabinet verwelkomd. Het kabinet is in het bijzonder te spreken over het schrappen van de restrictieve bepalingen met betrekking tot bestedingen buiten het programmagebied; de mogelijkheid om af te rekenen op basis van resultaten; en de mogelijkheid voorgoed functionerende programma's om in aanmerking te komen voor een lichter controleregime. Wat betreft deze laatste twee punten laten de artikelen waarin deze mogelijkheden zijn vastgelegd nog veel onduidelijkheid bestaan over de precieze toepassing ervan. Het is dan ook belangrijk om de Europese Commissie op deze onderdelen te bevragen, om er zeker van te zijn dat deze bepalingen daadwerkelijk de beoogde vereenvoudiging met zich meebrengen, en om ex ante zekerheid te verkrijgen over de toepassing van de bepalingen.

Daarnaast is het kabinet van mening dat nieuwe administratieve lasten zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Om deze reden zal Nederland de Europese Commissie bevragen over de noodzaak om te herprogrammeren in 2025 (en op welke wijze hier invulling aangegeven kan worden); de toegevoegde waarde van de hoge frequentie waarmee over de voortgang van de programma's moet worden gerapporteerd; en lasten die komen kijken bij de nieuwe verplichtingen op het gebied van communicatie en zichtbaarheid.

Het kabinet vindt tevens dat verder kan worden vereenvoudigd door de verplichting tot het opstellen van een partnerschapovereenkomst integraal te schrappen voor landen met een kleine landenenveloppe. De toegevoegde waarde van de partnerschapovereenkomst is, gezien de geringe samenhang van de beleidsterreinen waar de verschillende fondsen betrekking op hebben, beperkt en de administratieve lasten die bij het opstellen van het document komen kijken daarmee disproportioneel.

De grotere flexibiliteit van de fondsen wordt door het kabinet omarmd. Het inzetten van een deel van de ESI-fondsen in het Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie; Horizon Europe en in de Connecting Europe Facility, kan een oplossing zijn voor de tot nu toe geringe deelname van de EU-13² in deze programma's. Nederland denkt graag mee over de mechanismes om de ESI-fondsen in te zetten in Horizon Europe en CEF. Wat het kabinet betreft kan de 5% flexibiliteit tussen de EU-instrumenten worden verhoogd naar een flexibiliteit van 10%.

Afschaffing prestatiereserve

Het kabinet ziet de kritiek die is geuit door de Europese Rekenkamer (speciaal rapport 2017/15) over het nut van de prestatiereserve bij het sturen op resultaten. De prestatiereserve wordt op dit moment in de praktijk getest en het kabinet wil de effecten daarvan afwachten voordat

² De dertien EU lidstaten die sinds 2004 zijn toetreden tot de Europese Unie.

het met een oordeel komt. Met de afschaffing van de prestatiereserve is het echter onduidelijk hoe de Europese Commissie in de programmaperiode 2021–2027 wil toezien op de verwezenlijking van de doelstellingen, en welke prikkel zij hierbij wil gebruiken. Nederland zal hier tijdens de onderhandelingen de aandacht voor vragen.

Financiële bepalingen over voorschotten, technische bijstand en decommitering

Het kabinet onderschrijft de verlaging van de voorschotten ten opzichte van de programmaperiode 2014–2020 als een goede methode om de declaraties richting de Europese Commissie meer naar voren te halen in de programmaperiode. Het is echter belangrijk dat de voorschotten niet zo beperkt worden dat de tenuitvoerlegging van de fondsen in gevaar komt door een liquiditeitstekort bij de managementautoriteiten. Om deze reden zal het kabinet sturen op een percentage dat met beide aspecten voldoende rekening houdt.

Het percentage aan technische bijstand voor EFRO en het Cohesiefonds is bijgesteld van 4% naar 2,5% ten opzichte van de programmaperiode 2014–2020. De onderbouwing hiervoor vindt de Europese Commissie in de voorlopige resultaten van een studie³ waaruit blijkt dat de uitvoeringskosten voor deze fondsen in de EU gemiddeld rond de 2–3% lagen. Nederland zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten voor een percentage technische bijstand dat is gebaseerd op gedegen onderzoek, en een prikkel bevat om de uitvoering zo efficiënt mogelijk te houden.

Het kabinet ziet de wijziging van de N+3 regel in een N+2 regel als een goede manier om de tenuitvoerlegging van de fondsen te versnellen. Het kabinet hecht daarnaast veel waarde aan de kwaliteit van uitvoering en een hoog ambitieniveau van projecten en erkent dat het opstarten en inrichten van goede programma's tijd in beslag neemt (mede gelet op de overlap met het huidige programma, waarvan de uitvoering kan doorlopen tot en met 2023). Het kabinet is dan ook voorstander van de mogelijkheid om meer ruimte te bieden voor de inrichting van ambitieuze programma's en 100% van de verplichting van het eerste programmajaar in tranches van 25% door te schuiven naar de jaren 2022 t/m 2025.

Omvang en verdeling structuurfondsen

Het kabinet zet sterk in op bezuiniging en hervorming van de EU-begroting. Een belangrijk deel van de bezuiniging en hervorming moet gezocht worden binnen het Cohesiebeleid en de bijbehorende structuurfondsen. Het voorstel van de Europese Commissie gaat in dit opzicht niet ver genoeg en wat het kabinet betreft zouden deze fondsen zich onder meer sterker moeten concentreren op de minder welvarende lidstaten.

Volgens de huidige definitie kent Nederland drie transitieregio's. Volgens het kabinet betekent dit dat de definitie van transitieregio te breed is. Nederland zal dan ook sturen op een aangepaste definitie.

Voor de allocatiecriteria in den brede geldt dat deze in dienst staan van de Nederlandse inzet om te bezuinigen en de omvang van het MFK als gevolg van Brexit neerwaarts bij te stellen. Binnen deze inzet blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen. De verdeling van middelen via de allocatiecriteria staat volledig los van de besteding van die middelen. Veranderingen

³ Spatial Foresight & t33, New assessment of administrative costs and burdens in ESI Funds, preliminary results.

in de allocatieformule hebben dan ook geen invloed op de focus die Nederland wil aanbrengen op innovatie en duurzaamheid.

Het kabinet is voorstander van het vormen van een financiële prikkel voor lidstaten om migranten op te nemen. De verwerking van de indicator met betrekking tot migranten in de allocatiemethode roept bij het kabinet in dit kader vragen op. Naast de vraag of de financiële prikkel voldoende groot is om effectief te zijn (€ 400 per opgevangen migrant per jaar), moet worden bezien of de koppeling via de allocatiecriteria leidt tot het gewenste resultaat. De allocatie van de middelen geschiedt op basis van historische data uit de periode 2013–2016. Hiermee vervalt de financiële prikkel voor toekomstige inspanningen door lidstaten. Bovendien heeft de indicator betrekking op een grotere groep (niet-Westerse migranten) dan waar deze zich wat Nederland betreft op zou moeten richten (asielgerechtigde migranten). Het kabinet zal zich ervoor inzetten om de stimulans voor de lidstaten op het migratieterrein, die de koppeling van de allocatiecriteria ten doel heeft, te vergroten.

Het kabinet steunt het voorstel van de Europese Commissie tot het verhogen van de verplichte cofinanciering teneinde de massa van de investeringen gelijk te houden dan wel te vergroten, zonder dat de afdracht aan de Europese begroting hoeft te stijgen. Hogere cofinanciering kan daarnaast bijdragen aan versterking van nationaal eigenaarschap van de projecten in kwestie, wat effectieve besteding ten goede kan komen.

Koppelingen andere EU-beleidsterreinen

Europees Semester – De koppeling met het Europees Semester en de landenspecifieke aanbevelingen gaat wat Nederland betreft niet ver genoeg. Nederland is blij dat de relevante landenspecifieke aanbevelingen worden meegenomen in de programmering, maar wil concreter uitgewerkt zien hoe gedurende de programmaperiode hierop wordt gemonitord en gereageerd. Daarnaast heeft Nederland bij de Commissie aangedrongen op nieuwe aanvullende vormen van koppeling van de fondsen met structurele hervormingen. Bijvoorbeeld door de zogenoemde conditionaliteiten sterker te koppelen aan de prioriteiten uit het Europees Semester, eventuele herprogrammering een expliciet onderdeel van de jaarlijkse Semestercyclus te maken en macro-economische conditionaliteiten te handhaven.

De Commissie heeft op 31 mei wel een voorstel gedaan voor een nieuw Reform Support Programme. Volgens de Commissie is dit programma separaat maar aanvullend aan de fondsen. Nederland is voorstander van een directe koppeling tussen structurele hervormingen en ESI-fondsen waarvan een effectieve prikkel uitgaat. Nederland zal de samenhang van beide MFK-onderdelen nog nader besturen voor een totaaloordeel over de koppeling met structurele hervormingen.

Voorts benadrukt het kabinet de daadwerkelijke toepassing van reeds bestaande instrumenten in geval van niet naleving van het Stabiliteits- en Groeipact en de Macro-economische Onevenwichtigheidsprocedure, zoals in het geval van de macro-economische voorwaarde. Het kabinet zet ook vraagtekens bij de verlaging van het maximaal op te schorten bedrag naar 25% van de vastleggingen (was 50%) of 0,25% van het bbp (was 0,5%).

Rechtsstatelijkheid – Nederland is voorstander van een koppeling tussen rechtsstatelijkheidsbeginselen en de ontvangst van Europese middelen, zoals vervat in verordening COM (2018) 324. Daarbij zal Nederland speciale aandacht hebben voor effectiviteit, handhaafbaarheid, institutioneel evenwicht, transparantie, proportionaliteit en juridische

houdbaarheid. Om hierin beter inzicht in te krijgen zal Nederland de Europese Commissie bevragen over de precieze uitwerking ervan.

Klimaat – Nederland wil dat duidelijk wordt hoe de generieke climate mainstreaming doelstelling van 25% klimaatgerelateerde middelen onder het MFK zich verhoudt tot doelstelling 2. Op basis van de randvoorwaarden in Annex IV, lijkt de laatste immers een bredere milieuambitie te hebben en de criteria betreffen bijvoorbeeld ook efficiëntie in watergebruik en milieuvervuiling. Daarnaast zijn details wenselijk over hoe de mainstreaming-doelstelling zich vertaalt in de specifieke fondsen. Het bovenstaande roept ook de vraag op of de verdeling van middelen voor investeringen in werkgelegenheid en banen de juiste prikkel inhoudt. Op basis van het voorstel ontvangen lidstaten 1 EUR voor elke ton CO₂ die «te veel» is ten opzichte van klimaatdoelstellingen (gemeten op vast meetmoment). Op zichzelf is het te verantwoorden dat transitielanden (die extra investeringen te maken hebben) aanspraak kunnen maken op extra middelen, maar vanuit het perspectief van de klimaatdoelstellingen is dit slechts effectief indien die middelen ook worden ingezet ten behoeve van de transitie naar een koolstofarme economie. Nederland overweegt dat het belonen van klimaatambitie en -voortgang onder transitielanden een effectievere prikkel inhoudt om klimaatmaatregelen te nemen ten opzichte van de voorgestelde verdeelsleutel die gebruik maakt van een vast meetmoment.

Ten slotte is verduidelijking van de in het voorstel beoogde synergie met het LIFE Programma wenselijk.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Doelstellingen

Een verdere focus op innovatie wordt naast Nederland bepleit door de traditionele gelijkgestemde lidstaten, daarnaast zijn ook enkele minder traditionele bondgenoten te vinden in Centraal-Europa. Bij diverse andere lidstaten bestaat echter grote tegenstand tegen een verdere focus op innovatie: deze lidstaten hechten aan meer traditionele cohesiedoelstellingen, zoals infrastructuur en/of verwachten onvoldoende absorptiecapaciteit te hebben om meer op innovatie te focussen.

Voorstanders van een verdere synergie met het Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie; Horizon Europe, zijn overwegend netto betalende landen. Tegenstanders van dergelijke synergie zijn voornamelijk de netto ontvangende landen.

Randvoorwaarden

De meeste lidstaten erkennen het nut van het gebruik van randvoorwaarden voor effectieve besteding van de fondsen. Grote verschillen in standpunten ontstaan echter bij het identificeren van de relevante randvoorwaarden. Waarbij de traditioneel met Nederland gelijkgestemde lidstaten ook randvoorwaarden op het gebied van rechtsstatelijkheid en migratie relevant vinden, zijn een groot deel van de Oost-Europese lidstaten faliekant tegenstander van randvoorwaarden die in hun optiek niet direct te linken zijn aan de implementatie van de fondsen.

Vereenvoudiging en flexibiliteit

Alle lidstaten zijn voorstander van vereenvoudiging van de ten uitvoerlegging van de fondsen, en vinden de voorstellen van de Europese Commissie een (grote) stap in de goede richting. Diverse lidstaten zien

mogelijkheden tot verdergaande vereenvoudiging. Er is geen tegenstand tegen de vereenvoudigingsvoorstellen bekend.

Financiële bepalingen

N+3 → N+2: Het overgrote deel van de lidstaten stelt zich op het standpunt dat het probleem dat de Commissie hiermee wil aanpakken (late implementatie) hiermee niet wordt opgelost. Onduidelijk is of ze hiermee negatief of onverschillig staan tegenover de voorgestelde wijziging.

Verlaging voorschotten – Er is voornamelijk bij de minder welvarende lidstaten grote zorg over een mogelijk liquiditeitstekort dat hierdoor kan ontstaan bij de managementautoriteiten. Deze landen zijn dan ook groot tegenstander van deze verlaging.

Omvang en verdeling

Budget – De standpunten omtrent het budget lopen ver uiteen. De verwachting is dan ook dat dit een belangrijk politiek punt in de onderhandelingen zal zijn. Bijna alle landen die ten opzichte van de programmaperiode 2014–2020 minder middelen ontvangen, vinden dat zij op onredelijke wijze worden benadeeld. Een aantal netto-betalende landen vindt de omvang van het cohesiebeleid te hoog en pleit voor verdere bezuiniging, o.a. door meer focus op de minder welvarende lidstaten.

Transitieregio's – De meeste landen met (veel) transitiregio's zijn blij met het bestaan hiervan, en met de wijze waarop deze in de voorstellen worden gedefinieerd.

Indicatoren – Diverse lidstaten zijn tegen het gebruik van het aantal opgevangen migranten als indicator voor de allocatie. Hier staat tegenover dat een aantal lidstaten hier positiever tegenaan kijkt.

Netto ontvangende lidstaten zijn nadrukkelijk tegenstanders van hogere cofinanciering. De netto betalende landen zijn voorstander.

Koppeling met andere EU-beleidsterreinen

Rechtsstatelijkheid: Enkele Centraal-Europese lidstaten zijn felle tegenstanders van de koppeling met rechtsstatelijkheidsbeginselen, zoals vervat in COM (2018) 324. Zij beschouwen dit een politiek gedreven voorstel, waarvan de uitwerking subjectief en intransparant is. Een grote groep lidstaten verwelkomt echter deze koppeling, die kan bijdragen aan het waarborgen van de Rule of Law en een goed investeringsklimaat.

Europees Semester – Op dit gebied zijn de lidstaten grosso modo verdeeld langs de nettobetalers/netto ontvangers lijn.

Migratie – zie omvang en verdeling.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op de artikelen 177, 322 en 349 VWEU.

Artikel 177 VWEU betreft de bevoegdheid van de EU betreffende de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de EU- structuurfondsen. Artikel 322 paragraaf 1a VWEU voorziet in een rechtsbasis voor het opstellen en aannemen van verordeningen met financiële regels met betrekking tot budgetimplementatie, controle en auditing. Artikel 349 VWEU bepaald dat speciale maatregelen zullen worden genomen rekening houdend met de sociale en economische situatie van ultra perifere gebieden.

Het kabinet kan zich vinden in de rechtsbasis waarop de Europese Commissie het voorstel baseert.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel positief. In de verordening worden gemeenschappelijke bepalingen vastgelegd met betrekking tot de fondsen die in gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en de lidstaten worden uitgevoerd. Dit kan door de afzonderlijke lidstaten niet worden bereikt.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel positief met een kanttekening. Door het hanteren van gemeenschappelijke bepalingen bij de tenuitvoerlegging wordt de synergie tussen de fondsen vergroot, en door de voorgestelde wijziging wordt de lastendruk op stakeholders verlaagd. De verplichting tot het opstellen van de partnerschapsovereenkomst voor lidstaten met een kleine landenveloppe gaat wat het kabinet betreft verder dan noodzakelijk. Met betrekking tot de verplichte herprogrammering, de rapporteerfrequentie en de nieuwe communicatieverplichtingen zal Nederland als randvoorwaarde stellen dat de administratieve lasten niet onnodig worden verhoogd.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over de toekomst van de fondsen die vallen onder de reikwijdte van deze verordening voor wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over hierover niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de fondsen die vallen onder de reikwijdte van deze verordening zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes, én bezuinigingen. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. Het kabinet streeft naar substantiële bezuinigingen binnen traditionele beleidsterreinen zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het cohesiebeleid, waarmee een aanvullende Nederlandse bijdrage als gevolg van Brexit vermeden kan worden en die ruimte bieden voor de financiering van nieuwe beleidsprioriteiten. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

Het voorstel van de Europese Commissie voor het Meerjarig Financieel Kader bevat een bedrag van EUR 330 miljard euro voor Economische, Sociale en Territoriale Cohesie voor de periode 2021–2027 (EFRO, CF, ESF+). Het voorstel van de Europese Commissie voor de financiering van de overige fondsen die onder deze verordening vallen (EFMZV, AMIF, BMVI en ISF) wordt opgenomen in de fonds specifieke verordeningen voor de betreffende fondsen.

Nederland zet in op een neerwaartse aanpassing van dit budget, o.a. om te compenseren voor het vertrek van het Verenigd Koninkrijk en om nieuwe prioriteiten te kunnen financieren. Dit wil Nederland onder meer bereiken door de structuurfondsen meer te richten op de minst ontwikkelde lidstaten.

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

Ingevolge dit Commissievoorstel kan Nederland in de periode 2021–2027 maximaal 1.625 miljoen EUR ontvangen voor Economische, Sociale en Territoriale Cohesie (EFRO en ESF+). De omvang van de overige fondsen die onder deze verordening vallen (EFMZV, AMIF, BMVI en ISF) wordt opgenomen in de fonds specifieke verordeningen voor de betreffende fondsen. Nederland ontvangt geen middelen uit het Cohesiefonds, dat bestemd is voor de minst welvarende lidstaten.

De programma's worden tot een maximaal percentage medegefinancierd door de Europese Unie. De medefinancieringspercentages verschillen tussen de fondsen onderling en alleen de percentages van EFRO, CF en ESF zijn in deze verordening opgenomen. Het gaat voor Nederland om een Europees medefinancieringspercentage van 40% (voor meer welvarende regio's) tot 55% (voor transitieregio's). De rest van het programma dient gefinancierd te worden door de nationale overheid, decentrale overheden of private partijen. Hoe dit moet worden verdeeld is niet in de verordening voorgeschreven, en zal door de overheden onderling moeten worden afgesproken. De budgettaire gevolgen van deze afspraken worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

De fondsen worden uitgevoerd in gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en de lidstaten. De uitvoeringskosten komen bij deze modaliteit voor een groot deel voor rekening van lidstaten. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen binnen Europese wetgevingskaders.

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

Het bedrijfsleven en burger worden in de verordening aangemerkt als (potentieel) begunstigen van de fondsen. Dit betekent dat de financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger gunstig zijn, zonder dat een inschatting te geven is van de hoogte hiervan.

De beoogde vereenvoudiging zal ertoe leiden dat de administratieve lasten voor begunstigen duidelijk worden verlaagd ten opzichte van de periode 2014–2020.

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

Gezien de vergaande vereenvoudiging die met deze verordening bij de tenuitvoerlegging van de fondsen wordt beoogd zal de administratieve lastendruk ten opzichte van de programmaperiode 2014–2020 aanzienlijk verminderen. In de toelichting van de Europese Commissie op de voorstellen wordt een verlaging van 20–28% van de administratieve lasten genoemd. Hoewel de kosten evident zullen dalen, lijkt dit enigszins optimistisch ingeschat.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De verordening zal geen directe gevolgen hebben voor de concurrentiekracht. De gevolgen voor de concurrentiekracht van de fondsen die onder de reikwijdte van de verordening vallen zullen worden benoemd in de BNC-fiches die worden opgesteld ten behoeve van de fonds specifieke verordeningen.

6. Implicaties juridisch

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

De grondslag voor de maatregelen die met de middelen uit de fondsen zullen worden uitgevoerd zal in nationale of decentrale regelgeving moeten worden geborgd. Diverse bepalingen uit deze verordening zullen in deze nationale of decentrale regelgeving een plek moeten krijgen.

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

De verordening creëert de bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde – en uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het kabinet zal bij de Commissie aandringen op voortijdige gereedheid van de gedelegeerde handelingen die van belang zijn voor de uitvoering van de programma's, zodat hiermee al vanaf het begin rekening gehouden kan worden.

De Commissie krijgt voor onbepaalde tijd de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot:

- (1) De criteria voor onregelmatigheden;
- (2) De definitie van eenheidskosten, lump sums, flat rates en financiering die niet gekoppeld is aan kosten;
- (3) De vaststelling van een off-the-shelf methode voor steekproeftrekking. Nederland kan instemmen met de overdracht van deze bevoegdheden, omdat hiermee meer duidelijkheid, zekerheid en vereenvoudiging voor de lidstaat wordt verkregen. De keuze voor delegatie ligt hierbij voor de hand, omdat het hier de inhoudelijke aanvulling van bepalingen betreft. Deze bevoegdheid kan alleen via delegatie worden verleend.
- (4) Ter wijziging van de bijlagen van de verordening. Het gaat hierbij om alle bijlage behalve III, IV, X, XXII. De betreffende bijlagen hebben betrekking op de te hanteren codes voor de verschillende maatregelen; de sjablonen voor de partnerschapsovereenkomst en programma's; de sjablonen voor de overdracht van gegevens; voorschriften voor het gebruik van het logo van de Europese Unie; de noodzakelijke elementen voor financieringsovereenkomsten en strategische documenten; voorschriften betreffende het controlespoor; voorschriften voor elektronische gegevensuitwisselingssystemen; templates voor de beschrijving van het beheers- en controlesysteem,

de managementverklaring, de controleverklaring, het jaarlijkse controleverslag, de auditstrategie en betaalaanvragen; voorschriften voor het bepalen van de hoogte van financiële correcties.

Nederland kan instemmen met de delegatie van bevoegdheid omdat dit het mogelijk maakt om kleine wijzigingen in de bijlagen op een redelijke termijn door te voeren. De keuze voor delegatie ligt hierbij voor de hand, omdat het hier de wijziging van (de inhoud van de verordening vormt (hiertoe moeten ook de bijlagen worden geregeld). Deze bevoegdheid kan alleen via delegatie worden verleend.

De verordening creëert tevens de bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen ter:

- (1) Goedkeuring van de partnerschapsovereenkomst;
- (2) Goedkeuring van de programma's;
- (3) Vaststelling van financiële correcties;
- (4) Vaststelling van de lijst met regio's die aan de criteria voldoen om onder een van de drie type regio's te worden opgenomen;
- (5) Vaststelling van een besluit met daarin de jaarlijkse verdeling van de totale middelen per lidstaat in het kader van de doelstelling «Investering voor banen en groei» per categorie regio's, samen met een lijst van in aanmerking komende regio's overeenkomstig de allocatiemethodologie;
- (6) Vaststelling van het bedrag dat van het Cohesiefonds wordt overgeheveld naar CEF.
Nederland kan instemmen met de overdracht van deze bevoegdheden. De keuze voor een uitvoeringshandeling ligt hierbij voor de hand omdat het hier gaat over de toepassing van regels uit de verordening gericht op een uniforme tenuitvoerlegging van de fondsen. In het voorstel wordt voor deze uitvoeringshandelingen niet verwezen naar een comitéprocedure, hetgeen erop duidt dat hier zelfstandige uitvoeringshandelingen worden voorgesteld, waarbij de lidstaten geen rol (controle mogelijkheden) hebben. Het verlenen van zelfstandige uitvoeringsbevoegdheden is voor Nederland in dit geval acceptabel, omdat de inhoud van deze uitvoeringshandelingen in grote lijnen voortvloeit uit hetgeen wordt vastgelegd in deze verordening en de fonds specifieke verordeningen, waar de lidstaatinvloed reeds is gewaarborgd.
- (7) schorsing van vastleggingen;
Nederland kan instemmen met de overdracht van deze bevoegdheid. De keuze voor een uitvoeringshandeling ligt hierbij voor de hand omdat het hier gaat over uitvoering van de regels. Het kabinet kan instemmen met de keuze voor een uitvoeringshandeling, omdat de vast te stellen uitvoeringshandelingen erop gericht zijn om de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. Het de bevoegdheid om over te gaan tot het schorsen van vastleggingen wordt verleend aan de Raad. Hiermee wordt de lidstaatinvloed gewaarborgd.
- (8) vaststelling van een template voor het eindrapport;
- (9) vaststelling van het format waarmee onregelmatigheden moeten worden gemeld;
- (10) vastlegging van uniforme voorwaarden voor het registreren en bewaren van elektronische data;
- (11) vaststelling van een template voor dataoverdracht bij het EFMZV.

Nederland kan instemmen met de overdracht van deze bevoegdheid. De keuze voor een uitvoeringshandeling ligt hierbij voor de hand omdat het hier gaat over de toepassing van de regels, gericht op een uniforme tenuitvoerlegging van de fondsen. In het voorstel wordt verwezen naar de raadplegingsprocedure. Een adviserende rol voor lidstaten lijkt hier op zijn

plek aangezien de gevolgen van de uitvoeringshandelingen slechts beperkte impact hebben.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na bekendmaking in het Europese Publicatieblad. Dit is een gebruikelijke en realistische termijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de ESI-fondsen staan diverse bepalingen met betrekking tot evaluatie van de ten uitvoerlegging en resultaten van de fondsen. Een evaluatie van de verordening zelf wordt niet voorzien en is ook niet nodig.

De verordening is van toepassing op de programma's die binnen de fondsen onder de reikwijdte van de verordening vallen en worden uitgevoerd in de periode 2021–2027. De uitfinancieringsfase loopt tot eind 2029. Een horizonbepaling is niet nodig.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De fondsen die onder de reikwijdte van deze verordening vallen worden uitgevoerd in gedeeld beheer tussen de lidstaten en de Europese Commissie. De uitvoering en handhaving vallen bij deze modaliteit voor een groot deel onder de taken van de lidstaten. De lidstaten dragen de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen binnen Europese wetgevingskaders en dienen hiertoe een gedegen beheers- en controlesysteem vast te stellen en te hanteren.

De vereenvoudigingen die met deze verordening worden beoogd ten opzichte van de periode 2014–2020 lijkt tot een eenvoudigere tenuitvoerlegging van de fondsen te leiden dan tot nu toe het geval was.

Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.