

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1260

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2011

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

Fiche 1: Verordening betreffende een programma van de Europese Unie voor sociale verandering en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1255)

Fiche 2: Mededeling over maatschappelijk verantwoord ondernemen (Kamerstuk 22 112, nr. 1256)

Fiche 3: Richtlijn uitvoering kiesrecht EP vanuit andere EU lidstaat (Kamerstuk 22 112, nr. 1257)

Fiche 4: Mededeling werken aan een strafrechtbeleid van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1258)

Fiche 5: Verordeningen bilaterale vrijwaringsclausule en het stabilisatiemechanisme voor bananen uit Midden Amerika, Colombia en Peru (Kamerstuk 22 112, nr. 1259)

Fiche 6: Verordening Europees Globaliseringsfonds 2014–2020

Fiche 7: Mededeling toekomst Solidariteitsfonds (Kamerstuk 22 112, nr. 1261)

Fiche 8: Verordening Europese Energie-infrastructuur (Kamerstuk 22 112, nr. 1262)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Verordening Europees Globaliseringsfonds 2014–2020

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (2014–2020)

Datum Commissiedocument: 6 oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 608 final

Prelex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0608:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC(2011) 1130 final, Samenvatting SEC(2011) 1131 final

Behandelingstraject Raad: Het voorstel wordt behandeld in de Raadswerkgroep Structural Funds.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

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

a) Rechtsbasis

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie artikel 175 alinea 3, artikel 42 en 43.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Het Europees Parlement heeft medebeslissingsrecht (gewone wetgevingsprocedure).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Na het vaststellen van een handelsovereenkomst stelt de Commissie via een gedelegeerde handeling vast of dit gevolgen heeft voor de landbouwsector. Indien dit het geval is, bepaalt de Commissie de voorwaarden hiervoor (welke sectoren, geografische gebieden, maximumbedrag aan ondersteuning, voorwaarden voor steunverlening, datum van uiterste termijn waarop aanvragen moeten worden ingediend, etc). Raad en Parlement kunnen binnen twee maanden bezwaar aantekenen na kennismaking van de handeling.

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

De Commissie doet een voorstel tot voortzetting van het Europees Globaliseringsfonds (EGF) in de periode 2014–2020. De Commissie stelt daarbij een verbreding van de aanvraaggrond voor. Behalve op grond van veranderingen in wereldhandelspatronen kunnen aanvragers een beroep doen op grond van een ernstige economische ontwrichting, veroorzaakt door een onverwachte crisis, zoals de huidige financieel-economische crisis, maar ook eventuele toekomstige crises. Daarnaast stelt de Commissie een verbreding voor van de potentiële aanvragers met onder meer uitzendkrachten en zelfstandig ondernemers, waaronder nadrukkelijk ook landbouwers. Tevens wordt uitbreiding van de subsidiabele kosten voorgesteld met investeringen in fysieke bedrijfsmiddelen.

– *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*
Het kabinet is negatief ten opzichte van de subsidiariteit. Het naar werk begeleiden van mensen die worden ontslagen is een nationale zaak. De proportionaliteit is daarmee niet van toepassing.

– *Implicaties/risico's/kansen*

Met de voorgestelde verbreding wordt het risico reëel dat het EGF een onbeheersbaar fonds wordt, dat bij vele denkbare crisissituaties kan worden ingezet, zonder uitdrukkelijke toets vooraf of dat wel gepast zou zijn.

– *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland heeft sterke twijfels over het EGF als instrument en zal zich inzetten om de voorstellen van de Commissie zoveel mogelijk te beperken.

3. Samenvatting voorstel

– *Inhoud voorstel*

Het Europees Globaliseringsfonds (EGF) is in 2006 opgericht voor de periode van 2007–2013 (Verordening 1927/2006). Het EGF is een instrument ten behoeve van de solidariteit met werknemers die worden ontslagen als gevolg van structurele veranderingen in wereldhandelspatronen door hen te ondersteunen bij het vinden van een nieuwe baan. De aanvraaggrond is in 2009 tijdelijk verruimd naar werknemers die worden ontslagen als gevolg van de sindsdien heersende mondiale economische crisis.

De Commissie stelt voor dat het EGF in de periode 2014–2020 ondersteuning zal bieden aan werknemers die worden ontslagen als gevolg van structurele veranderingen in wereldhandelspatronen en als gevolg van onverwachte crises die leiden tot een ernstige ontwrichting van de lokale, regionale of nationale economie. Als voorbeelden daarvan geeft de Commissie een omvangrijke recessie bij belangrijke handelspartners, een ineenstorting van het financiële systeem, een ernstig probleem op het gebied van de voorziening van energie of primaire goederen of een natuurramp. Ten opzichte van het huidige EGF, stelt de Commissie voor om de doelgroep uit te breiden naar zelfstandig ondernemers, waaronder nadrukkelijk landbouwers, en werknemers met een uitzend- of tijdelijk contract. Landbouwers en zelfstandig ondernemers kunnen volgens het Commissievoorstel een beroep doen op het EGF, indien ze van hun activiteit afstappen of zich aanpassen aan een nieuwe marktsituatie. Voor landbouwers gaat het daarbij specifiek om aanpassing aan een nieuwe marktsituatie die is ontstaan als gevolg van een handelsovereenkomst, zoals een door de EU gesloten overeenkomst voor landbouwproducten. De drempel voor een aanvraag blijft 500 ontslagen, met de mogelijkheid voor uitzonderingsgevallen voor o.a. kleine arbeidsmarkten. Voor landbouwers geldt in het voorstel een speciale procedure, waarbij de Commissie na het afsluiten van een handelsakkoord eerst vaststelt welke sectoren, producten en gebieden in aanmerking komen en op basis van welke criteria.

De Commissie stelt een budget voor van maximaal € 429 miljoen per jaar (was € 500 miljoen), te financieren uit onderbesteding op andere posten. De Commissie wil het EGF als speciaal instrument buiten het Meerjarig Financieel Kader van de EU handhaven. Voor aanvragen uit het EGF geldt een vereiste van nationale cofinanciering. De voorgestelde cofinanciering door de EU is 50%. Voor lidstaten met minimaal één NUTS II regio¹ die in aanmerking komt voor steun onder de «convergentie doelstelling» van het cohesiebeleid stelt de Commissie maximaal 65% EU-cofinanciering

¹ NUTS is een indeling om over heel Europa vergelijking van regionale statistieken mogelijk te maken. De NUTS-regio's zijn niet per definitie bestuurlijke eenheden. In Nederland komen de NUTS II-regio's overeen met de provincies.

voor. De Commissie besluit of het hogere cofinancieringspercentage gegrond is. Welke partij de nationale cofinanciering bijpast (overheid of werkgever) wordt overgelaten aan de lidstaten. Ten slotte stelt de Commissie voor het pakket van subsidiabele activiteiten (actieve arbeidsmarktmaatregelen zoals training en assistentie bij het zoeken naar werk) uit te breiden, zodat rekening kan worden gehouden met de specifieke behoeften van eigenaren-bedrijfsleiders (zoals max. € 35 000,- investeringen in fysieke bedrijfsmiddelen).

– Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een Impact assessment uitgevoerd voor de financiële instrumenten die vallen onder het beheer van DG EMPL. Ten aanzien van het EGF concludeerde de Commissie dat de optie om het EGF te laten zoals het nu is («geen beleidswijziging»), de voorkeur verdient boven de opties om het EGF op te nemen in het ESF of een fonds met een eigen budget. Daarmee blijft het uitzonderlijke karakter, de zichtbaarheid en flexibele besteding van het instrument bestaan. De Commissie zal zich inspannen om de besluitvormingsprocedure te verkorten.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de Europese Unie op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 175, derde alinea, en de artikelen 42 en 43. Nederland is akkoord met deze grondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als negatief. Het enige argument dat de Commissie gebruikt voor dit financiële instrument op Europees niveau is het solidariteitsprincipe. Nederland is van mening dat het ondersteunen van werknemers die hun baan (dreigen te) verliezen een nationale zaak is (werkgevers, werknemers en overheid). Nederland was en is kritisch ten aanzien van het EGF als middel om de effecten van globalisering tegen te gaan. Andere instrumenten zijn hiervoor meer gepast. Lidstaten moeten prikkels behouden om economisch beleid te voeren om op globalisering te anticiperen.

Proportionaliteit: niet van toepassing.

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

Nederland is het eens met de rol van de Commissie bij het vaststellen van de gevolgen van een handelsovereenkomst. De verantwoordelijkheid van de uitwerking van de voorwaarden geeft de Commissie echter de ruimte om *de facto* een regeling binnen het EGF op te stellen voor landbouwers, waarbij lidstaten erg laat en beperkt (in de vorm van bezwaar) betrokken zijn. Nederland is daarom van mening dat de gedelegeerde handelingen te ver reiken. De voorwaarden waaronder landbouwers een beroep kunnen doen op het fonds zouden in de verordening zelf opgenomen moeten worden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Uitgaven uit het EGF worden betaald uit de EU-begroting. De Commissie stelt voor om het plafond voor het nieuwe EGF te stellen op € 429 miljoen per jaar; € 3 miljard over de hele periode. Het bedrag voor de landbouwsector zal in totaal niet meer bedragen dan € 2,5 miljard. In de huidige periode is de ruimte onder het plafond tot nu toe nooit volledig benut. Het

gebruik van het EGF is wel toegenomen met de huidige economische crisis als aanvullende aanvraaggrond sinds 2009. Tussen 1 januari 2007 en september 2011 werd in totaal € 357,7 miljoen aangevraagd. Nederland heeft tot op heden € 21 miljoen toegewezen gekregen.

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

Uitgaven uit het EGF worden betaald uit de EU-begroting. Deze werden tot nu toe in de praktijk opgevangen met onderbesteding bij andere EU-uitgaven. Het is weliswaar niet waarschijnlijk dat het volledige EGF wordt aangesproken in een jaar, maar er kunnen wel degelijk budgettaire gevolgen zijn. Immers, aangezien deze middelen anders zouden terugvloeien naar de lidstaten, heeft iedere uitgave uit het EGF dan ook direct gevolgen voor de hoogte van de afdrachten vanuit de lidstaten. Ook is het denkbaar dat de uitgaven niet per se gedekt kunnen worden door onderuitputting. In de huidige periode zijn werkgevers die een beroep doen op het EGF zelf verantwoordelijk voor cofinanciering. De overheid levert geen financiële bijdrage uit de nationale begroting. De verscherpte eisen op het gebied van monitoring en rapportage en de bredere opzet van het fonds (zoals kans op een groter beroep op het fonds en meer controlelasten vanwege een hoger risico op dubbelfinanciering), kunnen leiden tot hogere uitvoeringskosten bij de rijksoverheid.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Het nieuwe EGF zou het mogelijk maken voor bedrijven (nu ook expliciet zelfstandig ondernemers, waaronder nadrukkelijk landbouwers) en sectoren om aanspraak te maken op het EGF op grond van gevolgen van globalisering, ernstige crises en handelsakkoorden. De nationale cofinanciering vanuit lidstaten (in Nederland nu de betreffende bedrijven en sectoren) gaat van 35% (als gevolg van uitbreiding EGF met crisismaatregelen, tot in elk geval eind 2011) naar 50%. Voor lidstaten met minimaal één NUTS II regio, die in aanmerking komt voor steun onder de «convergentie doelstelling» van het cohesiebeleid, wordt dat volgens het voorstel minimaal 35%. Dit zou derhalve niet voor Nederland gelden. De drempel voor een aanvraag wordt gehandhaafd op minimaal 500 ontslagen, met de mogelijkheid voor uitzonderingsgevallen.

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

Het voorstel van de Commissie bevat strengere eisen op het gebied van monitoring en rapportage, zoals het verplicht monitoren van deelnemers tijdens en na afronden van de EGF activiteiten. Dit zal leiden tot meer personele inzet vanuit de (rijks)overheid en de betrokken bedrijven en sectoren.

6. Implicaties juridisch

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

De nationale EGF subsidieregeling zal volledig moeten worden vernieuwd, net zoals het format voor het convenant en de handleiding voor de gebruikers. De uitbreiding van de reikwijdte van het EGF naar landbouwers zal naar verwachting ook gevolgen hebben voor de uitvoering van de EGF-verordening in Nederland.

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

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De looptijd van het nieuwe EGF is 1 januari 2014 t/m 31 december 2020. In het voorstel verplicht de Commissie zich ertoe om in nauwe samenwerking met de lidstaten uiterlijk 30 juni 2018 een midterm evaluatie uit te voeren van de doeltreffendheid en duurzaamheid van de maatregelen. Uiterlijk 31 december 2022 zal de Commissie een ex post evaluatie verrichten met steun van externe deskundigen, om het effect en de toegevoegde waarde van het EGF te meten.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Implicaties voor de uitvoerbaarheid van de Verordening liggen met name op het terrein van monitoring en rapportage, aangezien rondom deze onderwerpen strengere eisen zijn voorgesteld.

b) Handhaafbaarheid

Het nieuwe EGF kent een veel bredere opzet dan het huidige EGF (uitbreiding van bereik, doelgroep en soort activiteiten). Dit maakt de kans op overlap met andere Europese fondsen en daarmee het risico van dubbelfinanciering groter. Ook wordt de uitvoering en handhaving door de bredere opzet intensiever en ingewikkelder omdat dit meer toetsen en controles tot gevolg heeft.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland heeft zich altijd kritisch opgesteld ten aanzien van het EGF als instrument. Volgens het kabinet zijn andere instrumenten meer gepast om de effecten van globalisering en crisis op te vangen. Het ondersteunen van werknemers die werkloos (dreigen te) worden, is primair een nationale aangelegenheid. Het kabinet mist een inhoudelijke onderbouwing voor het bestaan van het EGF. De impact assessment voor het EGF is beknopt en geeft alleen een (summiere) onderbouwing van de keuze voor de plek van het EGF in de nieuwe periode (zelfstandig fonds, zonder eigen budget).

In het verlengde daarvan is het kabinet kritisch over het voorstel van de Commissie om het EGF te verbreden ten aanzien van de aanvraaggrond (alle mogelijke crises), de doelgroepen (zelfstandig ondernemers, waaronder landbouwers) en de subsidiabiliteit van activiteiten (fysieke bedrijfsmiddelen). Het EGF loopt daarmee het risico een onbeheersbaar fonds te worden, dat voor vele denkbare crisissituaties kan worden ingezet. Bovendien lijkt de voorgestelde structuur te overlappen met andere instrumenten zoals het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor Ruimtelijke Ontwikkeling (EFRO), het Europees Solidariteitsfonds bij natuurrampen en de mogelijkheden voor beschermende maatregelen op het terrein van handelspolitiek.

Nederland is voorts kritisch over de bevoegdheden die de Commissie in het voorstel krijgt om te bepalen onder welke voorwaarden landbouwers een beroep kunnen doen op het fonds. Nederland vindt deze delegatie te ver gaan.

Het budget van het EGF komt volgens het voorstel uit de onderbesteding van de EU-begroting. Het kabinet vindt dat alle Europese uitgaven, inclusief die uit het EGF, moeten worden opgenomen in het Meerjarig

Financieel Kader 2014–2020 (MFK)¹. Dit bevordert de transparantie van Europese uitgaven, staat toe dat alle uitgaven tegen elkaar kunnen worden afgewogen en versterkt de begrotingsdiscipline. De onderhandelingen over de voortzetting van het EGF maken voor het kabinet wat betreft de financiële aspecten dan ook integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het MFK. Nederland hecht eraan dat besprekingen over EGF niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de voortzetting van het EGF zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

Tevens staat Nederland kritisch tegenover verhoging van de Europese co-financieringspercentages voor landen met minimaal één NUTS II regio die in aanmerking komt voor steun onder de «convergentie doelstelling» van het cohesiebeleid. Nederland pleit voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid vertaald in een percentage van 50%. Bovendien zouden met deze verhoogde EU-cofinancieringspercentages rijke regio's in rijke lidstaten met minimaal één dergelijke NUTS II regio bevoordeeld worden ten opzichte van rijke regio's in rijke lidstaten zonder dergelijke regio's. Ook rijke regio's in rijke lidstaten kunnen op deze manier meeprofiteren van hogere EU co-financieringspercentages, ondanks het feit dat de regio waarvoor de steun wordt aangevraagd geen arme (NUTS II) regio hoeft te zijn.

De Nederlandse inzet is erop gericht om de reikwijdte, omvang en toegang tot het EGF in de periode 2014–2020 zoveel mogelijk te beperken.

¹ Kabinetsreactie op de voorstellen van de Commissie voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader 2014–2020, Kamerstuk 21 501, nr. 20.