

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4144

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 21 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Daarbij geldt dat fiches 1 t/m 17 in samenhang dienen te worden gelezen met de kabinetsappreciatie van de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het eigenmiddelenbesluit (EMB). Deze kwam uw Kamer separaat toe.

Fiche: [MFK] Meerjarig Financieel Kader Prestatiekader.

Fiche: [MFK] Oprichting Europees Fonds Nationale en Regionale Partnerschap plannen.

Fiche: [MFK] Herziening Gemeenschappelijke Marktordening verordening.

Fiche: [MFK] Voorwaarden voor steun voor het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, Ocean Pact, het maritieme en aquacultuur beleid.

Fiche: [MFK] Voorstel nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2027.

Fiche: [MFK] Verordening EFRO met inbegrip van Interreg en het Cohesiefonds.

Fiche: [MFK] EU-steun voor asiel, migratie en integratie.

Fiche: [MFK] EU-steun voor het Schengengebied, geïntegreerd grensbeheer en visumbeleid.

Fiche: [MFK] Verordening tot oprichting ondersteuningsinstrument interne veiligheid.

Fiche: [MFK] Verordening tot instelling van het Europees Sociaal Fonds.

Fiche: [MFK] Europees Concurrentievermogenfonds.

Fiche: [MFK] Voorstel Verordening en Besluit Horizon Europa – het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie.

Fiche: [MFK] Connecting Europe Facility.

Fiche: [MFK] Verordening Uniemechanisme en financiering paraatheid en respons noodsituaties gezondheid.

Fiche: [MFK] Voorstel Commissie programma AgoraEU.

Fiche: [MFK] Verordening Erasmus+ programma.
Fiche: [MFK] Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe.
Fiche: Chemie Actieplan.
Fiche: ECHA-verordening.
Fiche: EU Voorradenstrategie.
Fiche: EU-strategie borgen beschikbaarheid medische tegenmaatregelen
ter versterking crisisparaatheid en gezondheidsbeveiliging.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

Fiche: [MFK] Oprichting Europees Fonds Nationale en Regionale Partnerschap plannen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028–2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 juli 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 565
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2025%3A565%3AFIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2025) 565
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken, het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Asiel en Migratie.
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 42, 43, 46, 91, 149, 153, 164, 175, 177, 178, 192, 194, 209, 212, 322, 349 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 16 juli 2025 een voorstel gepubliceerd voor een verordening tot oprichting van een geïntegreerd fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij en maritiem beleid, welvaart en veiligheid voor de periode 2028–2034 (hierna: het fonds). Met dit voorstel wil de Commissie het bestaande landschap van Europese investeringsfondsen vereenvoudigen en versterken door veertien bestaande fondsen onder te brengen in één overkoepelend kader. Daarmee wordt het huidige kader vereenvoudigd: van bijna 540 programma's naar 27 nationale en regionale partnerschapsplannen (hierna: NRPP's) en één Interreg-plan. Daarnaast zal een EU-faciliteit de uitvoering op nationaal en regionaal niveau aanvullen. Met deze bundeling beoogt de Commissie zowel de beleidsdoelstellingen als de uitvoeringsstructuren van bestaande fondsen te stroomlijnen en te versterken, en tegelijkertijd meer ruimte te creëren voor strategische herprioritering binnen het Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK) voor de periode 2028–2034. Het overkoepelende inhoudelijke doel van het voorstel is het bevorderen van economische, sociale en territoriale

samenhang, duurzame ontwikkeling, concurrentievermogen, veiligheid en paraatheid van de Unie.

Nationale en Regionale Partnerschap Plannen

In lijn met het huidige Cohesiebeleid en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vallen de NRPP's onder gedeeld beheer. De NRPP's dienen te worden opgesteld door de lidstaten, in samenspraak met medeoverheden. Lidstaten krijgen daarbij meer flexibiliteit bij de invulling van prioriteiten binnen deze plannen, waaronder de mogelijkheid om middelen over te hevelen tussen beleidsdomeinen en fondsen, binnen vooraf vastgestelde grenzen. De Commissie benadrukt hierbij dat het partnerschapsbeginsel, waarbij nationale, regionale en lokale actoren actief worden betrokken, ook centraal blijft staan in de programmering en uitvoering. Als onderdeel van het partnerschapbeginsel zullen ook de sociale partners, het maatschappelijk middenveld en onderzoeksorganisaties worden betrokken. De NRPP's dienen een geïntegreerde visie te bevatten op de uitdagingen en kansen binnen een lidstaat of regio en omvatten zowel investeringen als hervormingen. Lidstaten krijgen de mogelijkheid om een eerste concept-NRPP al vanaf juni 2027 in te dienen. Het voorstel voorziet in een centrale rol voor de Commissie en de Raad bij de vaststelling en goedkeuring van nationale of regionale partnerschapsplannen. De Commissie beoordeelt het plan. Waar de Commissie tot de conclusie komt dat het plan aan de voorwaarden voldoet, doet de Commissie een voorstel voor een uitvoeringsbesluit dat vervolgens door de Raad moet worden aangenomen met gekwalificeerde meerderheid. De Commissie neemt vervolgens een financieringsbesluit waarin het de mijlpalen en doelstellingen uiteenzet in relatie tot de uitvoering van de maatregelen uit het NRPP en de daarmee verband houdende uitbetaling. Voor de daadwerkelijke uitbetaling dienen de lidstaten betaalverzoeken in bij de Commissie. Bij goedkeuring worden deze uitbetaald binnen 60 dagen na ontvangst van het uitbetalingsverzoek.

Het plan moet uitleggen hoe het bijdraagt aan het verbeteren van de Europese interne markt, onder andere door het meenemen van hervormingen en investeringen met een grensoverschrijdende component. Hieronder vallen de belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI), met nadruk op onder andere onderzoek, ontwikkeling en andere soortgelijke initiatieven. Lidstaten moeten in hun NRPP ook aansluiting zoeken bij hun nationale *Digital Decade Roadmap* en Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK) en Nationaal Natuurherstelplan. In het NRPP kunnen lidstaten geen maatregelen opnemen waarvan de uitvoering voor 1 januari 2028 is gestart. Bovendien is voorgesteld dat lidstaten in het NRPP expliciet aandacht moeten besteden aan hoe zij geïdentificeerde uitdagingen en kwetsbaarheden op het gebied van migratie, grenzen of veiligheid (bijvoorbeeld geïdentificeerd in Schengenevaluaties, Frontex-kwetsbaarheidsanalyses, evaluaties door het Europees asielagentschap of in relevante strategieën zoals ProtectEU en de paraatheidsuniestrategie) in hun nationale systemen effectief zullen aanpakken.

Ook wordt het behoud en herstel van biodiversiteit, net als waterkwaliteit, klimaatadaptatie en bodemkwaliteit, benoemd als een van de specifieke doelstellingen van het NRPP. Daarbij kan worden voortgebouwd op de ervaringen van het LIFE-programma.

De voorgestelde EU-faciliteit kan ingezet worden in reactie op crises in lidstaten, zoals natuurrampen. Dit is vergelijkbaar met de inzet van het Solidariteits- en Noodhulpreserve in het huidige MFK. De Commissie stelt

het totale bedrag wat beschikbaar wordt gesteld voor in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure.

De Commissie stelt daarnaast voor om een aantal horizontale regels te harmoniseren over alle onderdelen van het NRPP, zoals de regels voor audits, monitoring, rapportage en controle. Dit heeft als doel om administratieve lasten te verlagen en de consistentie van EU-financiering te verbeteren. Om het NRPP te managen dient een lidstaat een uitgebreide governance in te richten. Elke lidstaat moet één of meer beheer-, betalings- en controleautoriteiten aanwijzen voor de uitvoering en monitoring van het NRPP. Deze autoriteiten moeten voldoen aan de vastgestelde vereisten en onderling gescheiden functies behouden. Indien meerdere beheerautoriteiten zijn aangesteld, moet een coördinerende autoriteit worden opgericht. De betrokken instanties moeten worden ondersteund met passende middelen en gebruik maken van een geïntegreerd informatiesysteem. Jaarlijks zal er een tussentijdse evaluatievergadering plaatsvinden tussen de Commissie en de lidstaat om de voortgang te bespreken. Het NRPP dient te worden geïmplementeerd in overeenstemming met het nog verder uit te werken *Do No Significant Harm-principe* (DNSH).

Resultaatgerichte financiering

Het voorstel volgt op hoofdlijnen de structuur van resultaatfinanciering die is opgesteld in onder andere het kader van het coronaherstelfonds: de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) en het GLB-Nationaal Strategisch Plan (NSP, het nieuwe prestatiemodel voor het GLB is geïntroduceerd in 2023). Lidstaten stellen een NRPP op met investeringen en hervormingen. Dit plan moet de verschillende beleidsprioriteiten uit het NRPP-voorstel adresseren. Tevens moeten alle of een significant deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen (LSA's) die volgen uit het Europees Semester worden opgenomen. De plannen moeten uiteenzetten hoe ze een bijdrage leveren aan alle doelstellingen van het NRPP, waarbij de specifieke nationale en regionale omstandigheden van het aanvragende land moeten worden meegenomen.

De uitvoering van het NRPP valt onder het overkoepelende voorstel van de Commissie dat gepresenteerd is in het Performance Framework. De kern hiervan is dat op basis van geharmoniseerde (output)indicatoren (die in het BNC-fiche *Performance framework* worden toegelicht) mijlpalen en doelstellingen worden voorgesteld die het mogelijk maken om de uitgaven en prestaties van de begroting te monitoren. Uitbetaling onder het NRPP vindt plaats als de lidstaat kan aantonen dat bepaalde mijlpalen en doelstellingen zijn behaald. Zo kan worden vastgesteld in welke mate de begroting bijdraagt aan de vastgestelde doelstellingen. Dit is vergelijkbaar met de systematiek die wordt gehanteerd voor de HVF, waarbij het belangrijk is om te benadrukken dat bij de HVF niet met een geharmoniseerde lijst (output)indicatoren wordt gewerkt. Dit wordt nader toegelicht in het BNC-fiche over het *Performance Framework*. Naast een koppeling van middelen aan mijlpalen en doelstellingen is het toekennen van middelen aan lidstaten ook gekoppeld aan conditionaliteiten voor het doorvoeren van hervormingen en het respecteren van de rechtsstaat. In het voorstel is opgenomen dat indien een lidstaat een betaalverzoek indient waaruit blijkt dat niet alle mijlpalen en doelstellingen (volledig) zijn behaald of er niet aan de horizontale eisen is voldaan, middelen naar rato kunnen worden gekort. Tevens stelt de Commissie voor om een reversal-periode van vijf jaar te hanteren. Dit houdt in dat een geïmplementeerde maatregel minstens vijf jaar moet blijven staan.

Lidstaten zijn verantwoordelijk voor de eerste controle op het behalen van de mijlpalen en doelstellingen en de bescherming van de financiële belangen van de Unie. De Commissie voert vervolgens zelf additionele controles uit. Zij kan daarvoor ook de Europese Rekenkamer inschakelen. De Commissie stelt voor om samen met de eerstverantwoordelijke audit-autoriteit een auditstrategie op te stellen op basis van risico-inschatting, een proportionaliteitstoets uit te voeren, enwerkzaamheden te controleren. Ook geeft het voorstel aan dat als de Commissie het werk van de auditautoriteit betrouwbaar genoeg acht, de Commissie dan alleen de auditautoriteit nog hoeft te controleren. Dit zou de controlelast voor de eindontvangers verminderen. De Commissie behoudt wel een bevoegdheid om toch extra audits uit te voeren.

Thematische deelterreinen

Onderstaand treft u een overzicht van de thematische deelterreinen die onder het NRPP-voorstel vallen.

Regionale ontwikkeling

De eerste algemene doelstelling van het voorstel ziet op het verkleinen van regionale ongelijkheden binnen de Unie, het tegengaan van achterstanden in de minst ontwikkelde regio's en het bevorderen van Europese territoriale samenwerking. Dit onder meer via milieuprojecten en infrastructuurprojecten op het gebied van transport en mobiliteit. Het voorstel omvat de drie klassieke fondsen van het cohesiebeleid: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Daarbij worden ook de doelstellingen van het huidige *Just Transition Fund* (JTF),¹ dat gericht is op ondersteuning van regio's die economisch afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen in hun transitie naar een klimaatneutrale economie, opgenomen. Het sectorspecifieke EFRO-voorstel voegt overkoepelende voorwaarden toe voor de implementatie van EFRO, het Cohesiefonds en Interreg binnen het NRPP. Lidstaten moeten daarbij specifiek aandacht besteden aan het aanpakken van uitdagingen in de achtergestelde regio's, het ondersteunen van geïntegreerde strategieën voor stedelijke ontwikkeling op het gebied van milieu, energie en klimaat, en het versterken van sociaaleconomische ontwikkelingen in ultraperifere gebieden. Tevens stelt de Commissie voor om de vormgeving en implementatie van het Interreg Plan buiten de nationale plannen te plaatsen. De bepalingen voor het Interreg Plan zijn ook opgenomen in het sectorspecifieke voorstel². Voorts dient het NRPP doelstellingen en maatregelen te bevatten om de aantrekkelijkheid en levensstandaarden in plattelandsgebieden te verbeteren. Dit komt voort uit de tweede pijler van het huidige GLB.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Een andere belangrijke pijler van het voorstel is het ondersteunen van de uitvoering van het GLB van de Unie. De Commissie stelt voor om het GLB te integreren in het NRPP-fonds. Dit betekent dat de huidige werkwijze met Nationaal Strategische Plannen voor enkel het GLB vervalt. Het GLB zal opgaan in het NRPP. Het sectorale GLB-voorstel³ vult de algemene bepalingen uit het NRPP-voorstel aan met specifieke bepalingen voor het GLB. De voorstellen moeten in samenhang worden gelezen. Daarnaast zijn er twee specifieke voorstellen, de Gemeenschappelijke Marktordening (GMO) voor landbouwproducten en aanpassingen in de financiering van

¹ Het Just Transition Fund (JTF) komt in de voorstellen van de Commissie niet meer terug.

² Zie BNC-fiche EFRO/CF/Interreg

³ Zie BNC-fiche GLB

schoolfruit, -groenten en -melk, die gezamenlijk worden geapprecieerd⁴. De Commissie beoogt onder andere om de regeling voor schoolfruit, -groenten en -melk onderdeel uit te laten maken van het NRPP.

Areaalbetalingen binnen de GLB-toolbox vallen onder voorwaarde voor goede landbouwpraktijk. Dit is een voortzetting van de systematiek die in het huidige GLB «conditionaliteit» wordt genoemd. Minimaal 40% van het voor het GLB gereserveerde EU-budget gaat naar degressieve areaalgebonden inkomenssteun. Onder het NRPP worden vereenvoudigde kostenopties verplicht voor betalingen onder de 400.000 euro (voor het GLB 100.000 euro). Vereenvoudigde kostenopties is een manier om EU-subsidies te beheren en verantwoorden, waarbij niet wordt afgerekend op basis van werkelijke kosten, maar op basis van forfaits, standaardbedragen of vaste tarieven. Daarnaast worden de huidige GLB-interventies «ecoregelingen» en het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) samengevoegd tot één interventie voor landbouw, milieu- en klimaat-acties. Het wordt lidstaten verplicht om dit instrument te cofinancieren, iets dat tot nu toe niet mogelijk was voor de ecoregelingen maar wel voor het ANLb. Op de details van de wijzigingen ten aanzien van de GLB-interventies wordt nader ingegaan in het BNC-fiche over de GLB-verordening.

Binnen het GLB-voorstel is ook aandacht voor de aantrekkelijkheid en levensstandaarden van plattelandsgebieden. Zo is het LEADER-instrument opgenomen waarmee initiatiefnemers uit het landelijk gebied bottom-up subsidies kunnen aanvragen voor regionale ontwikkeling. Lidstaten zijn verplicht het instrument te implementeren. Wel vervalt het verplichte bestedingsdoel van 5% voor LEADER, zoals opgenomen in de huidige GLB-verordening.

Visserij en marietiem

Het voorstel richt zich ook op het ondersteunen van de uitvoering van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) van de Unie. In het voorstel is het Europees Fonds voor Maritiem, Visserij- en Aquacultuurfonds (EMFAF) opgenomen als onderdeel van het NRPP. Het sectorale GVB-voorstel⁵ vult de algemene bepalingen uit het NRPP-voorstel aan met GVB-specifieke bepalingen alsook met de meer overkoepelende bepalingen uit het *Ocean Pact*⁶ en moeten in samenhang worden gezien. In het voorstel is uiteengezet welke interventies ondersteund zouden kunnen worden in het kader van het GVB. Hierbij valt op dat wettelijke taken voor handhaving en datacollectie niet zijn opgenomen als subsidiabele activiteit, hoewel dit onder het huidige fonds voor visserij- en aquacultuur het grootste deel van het budget beslaat. De voorgestelde cofinancieringssysteematiek is nieuw voor visserij.

Sociaal en werkgelegenheid

Het bevorderen van kwalitatieve werkgelegenheid, onderwijs, vaardigheden en sociale inclusie, en het ondersteunen van een sociaal rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit is een ander belangrijk speerpunt van het voorstel. De Commissie stelt voor om het ESF binnen het NRPP-fonds te plaatsen. Het sectorspecifieke ESF-voorstel⁷ voegt voorwaarden toe voor de implementatie van het ESF, die in lijn zijn met de

⁴ Zie BNC-fiche GMO/schoolfruit

⁵ Zie BNC-fiche GVB

⁶ The European Ocean Pact, COM/2025/281 final

⁷ Zie BNC-fiche Europees Sociaal Fonds

doelstellingen van het voorstel, in bijzonder ondersteuning van kwalitatieve werkgelegenheid, onderwijs, vaardigheden en sociale inclusie.

Migratie, grenzen, veiligheid

Het voorstel ziet ook op de versterking van defensiecapaciteiten en veiligheid in de Unie, waaronder het versterken van de defensie-industrie en militaire mobiliteit. De Commissie onderstreept hierbij dat de inzet op deze doelstellingen consistent moet zijn met de onderliggende doelstellingen van de zogeheten HOME-fondsen, die zien op de uitvoering van het gemeenschappelijk migratiebeleid van de Unie, het beschermen en versterken van het Schengengebied en haar buitengrenzen, de versterking van het gemeenschappelijk EU-visumbeleid en de bescherming van de interne veiligheid van de EU. De Commissie stelt voor om de HOME-fondsen binnen het NRPP-fonds te plaatsen. De Commissie stelt dat met de HOME-fondsen wordt aangesloten bij de politieke prioriteiten en uitdagingen van de EU op migratie, grenzen en veiligheid in de komende jaren, terwijl tegelijkertijd flexibiliteit wordt behouden om in te spelen op lidstaat-specifieke uitdagingen en nieuwe ontwikkelingen. De HOME-fondsen bestaan in het huidige MFK uit een instrument voor ondersteuning van het asiel-, migratie- en integratiebeleid, een instrument voor ondersteuning van het gemeenschappelijk grenzen- en visumbeleid en een instrument voor de interne veiligheid. De sectorale voorstellen⁸ vullen de algemene bepalingen uit het voorstel aan en zijn separaat geapprecieerd.

Financiële Framework

Omvang financiële enveloppe

De Commissie stelt een bedrag voor van 865 miljard euro voor het fonds voor de periode 2028–2034 (in lopende prijzen). De financiële enveloppe wordt als volgt verdeeld: 783 miljard euro wordt toegewezen aan de NRPP's, waarvan minstens 218 miljard euro voor minder ontwikkelde regio's, minstens 296 miljard euro voor een deel van de toolbox-instrumenten van het GLB en het GVB en minstens 34 miljard euro voor asiel, migratie, grensbeheer en gemeenschappelijk visumbeleid. De EU-faciliteit heeft een totale omvang van 72 miljard euro, waarvan 63 miljard euro bestemd is voor gemeenschappelijk optreden vanuit de Commissie en 9 miljard euro voor een budgettaire buffer om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden en ondersteuning te bieden aan nieuwe initiatieven vanuit de Unie. Tevens is 10 miljard euro gereserveerd voor het Interreg-plan. Aanvullend op dit totaalbedrag wordt 50 miljard euro aan middelen uit het Sociaal Klimaatfonds geïntegreerd in het NRPP.

De Commissie stelt een minimaal bestedingspercentage voor van 35% voor klimaat en milieu voor het gehele MFK. In annex III van het performance-framework voorstel worden verder specifieke percentages voor verschillende deelprogramma's voorgesteld.⁹ Hier staat dat wordt verwacht dat 43% van de NRPP-enveloppe aan klimaat en milieu wordt besteed. Daarnaast wordt een minimaal bestedingspercentage van 14% van de omvang van de NRPP's voorgesteld dat besteed dient te worden aan het realiseren van de sociale doelstellingen van de Unie (met uitzondering van de geoormerkte bedragen uit het GLB en GVB). Om de uitvoering van het NRPP te vergemakkelijken stelt de Commissie technische en administratieve ondersteuning op verschillende fronten

⁸ Zie BNC-fiches ISF, BMVI, AMIF

⁹ Zie p.2 van de annexen bij het performance framework.

voor. Hiervoor reserveert de Commissie binnen de financiële enveloppe voor elk NRPP en elk Interreg hoofdstuk een vast percentage van respectievelijk maximaal 3% en 8% van het toegekende bedrag. Deze assistentie kan gegeven worden op initiatief van de Commissie of de lidstaat zelf.

EU-faciliteit

Om meer flexibiliteit te borgen stelt de Commissie voor om een deel van het NRPP-budget onder te brengen in een nieuw op te richten EU-faciliteit. De EU-faciliteit is complementair aan de NRPP's en is met name gericht op het ondersteunen van projecten met een transnationale dimensie. Daarnaast kan de EU-faciliteit ook ingezet worden in reactie op crises in lidstaten, zoals natuurrampen. Dit is vergelijkbaar met de inzet van het Solidariteits- en Noodhulpreserve in het huidige MFK. Het huidige Europees Urban Initiative (EUI) en Interregionaal Innovatie-Investeringsinstrument (I3) zijn in de EU-faciliteit ondergebracht. Financiering zou kunnen worden verstrekt in diverse vormen, waaronder subsidies, begrotingsgaranties, financiële instrumenten en blendingoperaties (combinaties van subsidies en leningen). Daarnaast kunnen lidstaten en derde partijen additionele financiële bijdragen aan de faciliteit beschikbaar stellen. Dit wordt als externe bestemmingsontvangst geoormerkt. Lidstaten krijgen ook de mogelijkheid om in hun NRPP maatregelen op te nemen die worden uitgevoerd via de financiële bijdragen van de lidstaat aan ECF InvestEU. Projecten die worden gefinancierd uit de EU-faciliteit kunnen worden uitgevoerd via gedeeld, direct of indirect beheer, afhankelijk van het type maatregel en conform een jaarlijks door de Commissie vast te stellen financieringsbesluit.

Committeringen, decommiteringen en flexibiliteit

De middelen uit het NRPP worden verdeeld in landenenveloppen per lidstaat. Deze enveloppen bevatten per jaar een budget. De Commissie stelt een verdeling van deze jaarbudgetten voor op basis van een percentage van het totaalbudget. Deze verdeelsleutel loopt gradueel af gedurende de programmaperiode. Bij de start van het volgend MFK (2028) stelt de commissie een verdeling van 15,8% voor, aflopend naar 11,7% in 2034. Deze verdeling vormt de basis voor het aangaan van budgettaire verplichtingen. Er is onder voorwaarden beperkte ruimte af te wijken van deze jaarverdeling en dus met middelen te schuiven tussen de jaarbudgetten. Een lidstaat mag, in het geval van crises (zoals bijvoorbeeld bij natuurrampen en dier- en plantziekten), haar NRPP aanpassen om te voorzien in crisisbetalingen.

Om de flexibiliteit in de EU-begroting te vergroten stelt de Commissie voor dat, bij de start van het MFK, lidstaten 25% van de middelen hun landenenvelophe nog niet mogen programmeren. Deze middelen kunnen in een later stadium worden gebruikt om te reageren op onvoorziene crises tijdens de uitvoering van het NRPP en om nieuwe prioriteiten te financieren als onderdeel van de tussentijdse herziening van het NRPP. Eén vijfde van het flexibele deel kan worden ingezet voor crisissituaties tot 2031, drie vijfde voor nieuwe prioriteiten via de tussentijdse herziening, en één vijfde kan pas vanaf 2031 ingezet worden, eveneens bij crisis. Ongebruikte middelen vanuit het flexibele deel zijn vanaf 30 juni 2033 vrij inzetbaar. Bepaalde GLB-interventies tellen niet mee als van daaruit vrijval ontstaat voor dit flexibele bedrag. De termijn voor inzet begint pas zodra middelen volgens deze regels zijn geprogrammeerd. Uitzondering hierop vormt de bijdrage aan Interreg.

Vrijgave van de jaarbudgetten aan de lidstaten vindt plaats op basis van maximaal zes betaalverzoeken per jaar, als mijlpalen en doelstellingen zijn behaald. Lidstaten moeten de betaalaanvragen voor de jaarbudgetten indienen voor 31 oktober van het jaar na het jaar waarin de budgettaire verplichting is aangegaan (N+1 regel). Daarna worden ongebruikte budgetten gedecommitteerd. Decommitteringen zijn aangegane verplichtingen die uiteindelijk niet tot uitbetaling zijn gekomen. Hiervoor vallen de budgetten vrij.

Additionele financiering

Sociaal Klimaatfonds (SKF) en Moderniseringsfonds (MF)

Het Sociaal Klimaatfonds (SKF) is bedoeld om financiële steun te verlenen aan kwetsbare groepen die het meest worden getroffen door energie- en transportarmoede. De Commissie stelt voor om de resterende middelen van het SKF (45 miljard euro) te integreren in het NRPP. Met deze integratie beoogt de Commissie een efficiënter gebruik van EU-middelen, een meer coherente uitvoering van de doelstellingen van het SKF en een verbeterde beleidsplanning. Lidstaten moeten in hun plan een afzonderlijk hoofdstuk opnemen met maatregelen en investeringen die reeds door de lidstaten eerder zijn ingediend in het kader van het SKF. Momenteel worden de nationale sociale klimaatplannen (SKP's) opgesteld. Het SKF loopt van 2026 tot 2032, ontvangt middelen uit de veilinginkomsten van het emissiehandelssysteem en valt momenteel buiten het MFK (zie BNC-fiche SKF¹⁰). Met het huidige voorstel worden de middelen aange-merkt als externe bestemmingsontvangsten,¹¹ maar worden de regels voor de NRPP toegepast op de SKP's. Daarbij blijft de SKF-verordening leidend. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om binnen het hoofdstuk van het sociale klimaatplan beschikbare middelen uit het SKF geheel of gedeeltelijk te programmeren voor andere maatregelen. Deze dienen dan wel bij te dragen aan het aanpakken van de sociale gevolgen van het uitbreiden van het emissiehandelssysteem naar gebouwen en vervoer. Het Moderniseringsfonds is bedoeld om Europese lidstaten met een relatief lager bruto binnenlands product (bbp) te helpen bij de modernisering van hun energiesystemen en het verbeteren van hun energie-efficiëntie. De Commissie moedigt synergieën aan tussen investeringen onder het Moderniseringsfonds en maatregelen uit de NRPP.¹²

NRPP-leningeninstrument

Als aanvulling op de financiële enveloppe zoals hierboven beschreven, stelt de Commissie een leningeninstrument voor met een omvang van 150 miljard euro. Dit instrument moet leningen beschikbaar stellen voor de implementatie van de NRPP's. De Commissie heeft de intentie om hiervoor geld te lenen op de kapitaalmarkten. Lidstaten kunnen bij de indiening van hun NRPP een verzoek indienen bij de Commissie voor een lening. Wanneer een lidstaat middelen wil lenen moet zij aantonen dat de beoogde kosten van hun NRPP hoger zijn dan het totaal dat de Unie hieraan bijdraagt (inclusief nationale financiering). Lidstaten dienen een leningenverzoek voor 31 januari 2028 in te dienen bij de Commissie. De Commissie beoordeelt dit verzoek samen met het door de lidstaten ingediende plan en legt het voor aan de Raad. Bij goedkeuring gaan

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3198

¹¹ Dit betekent dat de middelen niet meetellen voor de MFK-plafonds en alleen aan het vooraf vastgestelde doel mogen worden besteed.

¹² Het Moderniseringsfonds ontvangt middelen uit veilinginkomsten van ETS-1. Deze middelen gaan naar projecten in 13 armste lidstaten om hun energiesysteem te moderniseren en energie-efficiëntie te verbeteren.

lidstaten een leenovereenkomst aan met de Commissie. Lidstaten staan zelf aan de lat voor terugbetaling. Wanneer de totale portefeuille op 31 januari 2028 nog niet is uitgeput, mag de Commissie nieuwe verzoeken in overweging nemen.

Verdeling voor- en cofinanciering

Verdeelsleutel

De Commissie stelt in Annex I van het NRPP-voorstel een methode voor de allocatie van financiële middelen aan lidstaten voor. De allocatie wordt bepaald door een gewogen combinatie van drie verdeelsleutels: 1) de algemene verdeelsleutel, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met bevolkingsgrootte, het risico op armoede of sociale uitsluiting in rurale gebieden, koopkracht en regionale en rurale welvaartsverschillen 2) de veiligheids- en migratiesleutel en 3) de Sociaal Klimaatfondsleutel. Daarnaast zijn er ook verdeelsleutels opgenomen voor minima voor minder ontwikkelde regio's (Annex II) en het Interreg-plan (Annex III).

Voorfinanciering

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om, na goedkeuring van hun NRPP door middel van het uitvoeringsbesluit van de Raad, voorfinanciering te ontvangen. Dit ter ondersteuning van de uitvoering van het plan. Het voorgestelde voorfinancieringspercentage is 10% en wordt verstrekt in tranches over drie jaren: 4% in 2028, 3% in 2029 en 3% in 2030. Indien een uitvoeringsbesluit na 31 juli 2028 wordt vastgesteld, worden uitsluitend de tranches voor 2029 en 2030 verstrekt aan de desbetreffende lidstaat. De Commissie stelt voor om aan elk Interreg-hoofdstuk een voorfinancieringspercentage van 12% toe te kennen met gelijke tranches van 4% in 2028, 2029 en 2030. Indien een Interreg-hoofdstuk steun ontvangt vanuit het Global Europe Instrument kunnen in het uitvoeringsbesluit afwijkende regels ten aanzien van voorfinanciering worden vastgesteld.

Cofinanciering

Daarnaast stelt de Commissie minimumpercentages voor nationale cofinanciering voor. Deze zijn afhankelijk van de mate van economische ontwikkeling van de regio. Dit percentage wordt uitgedrukt als percentage van het bbp per hoofd van de bevolking ten opzichte van het EU-27 gemiddelde. Deze berekeningswijze is in lijn met het huidige cohesiebeleid. De Commissie stelt een minimaal cofinancieringspercentage voor van 15% voor de minder ontwikkelde regio's (met een bbp per inwoner van minder dan 75% van het EU-27 gemiddelde). Voor transitieregio's stelt de Commissie een cofinancieringspercentage van 40% voor. Deze regio's hebben een bbp per inwoner tussen 75% en 100% van het EU-27 gemiddelde. Voor de meer ontwikkelde regio's wordt een cofinancieringspercentage van 60% voorgesteld. Deze regio's hebben een bbp per inwoner van boven 100% van het EU-27 gemiddelde. Daarnaast stelt de Commissie voor elk Interreg-hoofdstuk een minimaal cofinancieringspercentage van 20% voor. Dit percentage wordt met 5% verlaagd voor de hoofdstukken die betrekking hebben op samenwerking met ultraperifere gebieden en samenwerking aan de buitengrenzen. Voor het GLB en het GVB worden de cofinancieringspercentages anders ingevuld¹³, waarbij vier GLB-interventies van nationale cofinanciering zijn uitgezonderd.

¹³ Zie BNC-fiches GLB/GVB

Conditionaliteit

Handvest en rechtstaatconditionaliteiten

Eén van de beleidsdoelen van het NRPP-voorstel is het beschermen en versterken van grondrechten, democratie, de rechtsstaat en naleving van Uniewaarden. Volgens de Commissie moeten lidstaten gedurende de implementatie van het NRPP voldoen aan twee horizontale principes, namelijk: 1) respect voor de rechten, vrijheden en beginselen uit het EU-handvest van de Grondrechten (hierna: EU-Handvest), en 2) de rechtsstaatbeginselen zoals uiteengezet in artikel 2, onder a, van de MFK-rechtsstaatverordening,¹⁴ om uitbetaald te krijgen uit het fonds. Lidstaten moeten in hun plannen laten zien dat zij voldoen aan deze twee horizontale voorwaarden door de identificatie van mogelijke tekortkomingen en het nemen van corrigerende maatregelen. Dit dient te gebeuren door in te gaan op de landspecifieke uitdagingen van het jaarlijkse rechtsstaatrapport en de rechtsstaatanbevelingen uit het Europees Semester. Alle lidstaten worden verplicht om hun NRPP halverwege de programmaperiode te herzien en nieuwe tekortkomingen te adresseren, in het bijzonder op de landspecifieke uitdagingen van het meest recente rechtsstaatrapport. Op elk moment gedurende de uitvoering van het plan heeft de Commissie de mogelijkheid om gehele of gedeeltelijke uitbetaling te blokkeren als niet wordt voldaan aan één of meer horizontale voorwaarden. Er wordt in dit proces rekening gehouden met de impact van het niet voldoen aan de vereisten van goed financieel beheer van de EU-begroting of de financiële belangen van de EU, net als de aard, duur, ernst en reikwijdte van de schending.

Macro-economische conditionaliteit

De Commissie stelt voor dat de macro-economische conditionaliteit behouden blijft. Dit betekent ten eerste dat EU-middelen opgeschort kunnen worden wanneer de Raad vaststelt dat een lidstaat geen effectieve actie heeft ondernomen om een buitensporig tekort te corrigeren in het kader van het Stabieliteits- en Groeipact.¹⁵ Ten tweede kunnen EU-middelen opgeschort worden wanneer de Raad in een besluit heeft vastgesteld dat een lidstaat geen correctieve actie heeft ondernomen om buitensporige macro-economische onevenwichtigheden te corrigeren in het kader van de macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP).¹⁶ De huidige conditionaliteit kan worden toegepast indien de Raad in twee opeenvolgende besluiten vaststelt dat een lidstaat geen opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen in de MEOP. Ten derde kunnen EU-middelen opgeschort worden wanneer de Raad heeft vastgesteld dat een lidstaat niet voldoet aan de vereisten van een macro-economisch aanpassingsprogramma in het kader van financiële bijstand.¹⁷

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in het impact assessment verschillende opties onderzocht voor de inrichting van de NRPP's en de wijze van uitvoering. Optie 1 betreft het behouden van het huidige systeem met meerdere programma's per lidstaat. Hoewel deze optie enige vereenvoudiging zou kunnen bieden door het terugbrengen van het aantal programma's tot één

¹⁴ Verordening 2020/2092 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

¹⁵ conform Verordening nr. 2024/1264

¹⁶ conform artikel 9(4) van Verordening nr. 1176/2011

¹⁷ conform artikel 7 van Verordening nr. 472/2013

plan per lidstaat en het afschaffen van de tweefasige programmering in het cohesiebeleid, blijft het aantal afzonderlijke programma's hoog. Hierdoor blijven administratieve lasten groot en blijft de beleidscoherentie beperkt. Optie 2 is gericht op gedeeltelijke integratie van fondsen, waarbij onder optie 2a een integratie wordt nagestreefd tussen het cohesiebeleid en bepaalde andere instrumenten, terwijl het GLB gescheiden blijft. Deze optie sluit deels aan bij de nieuwe strategische planningsbenadering van het GLB, maar leidt tot een dubbele administratieve last voor lidstaten die met twee verschillende systemen moeten werken. Optie 2b voorziet in volledige integratie van het GLB met de andere fondsen in één nationaal plan, waarbij wel specifieke regels worden gehandhaafd voor dier- en gebiedsgerichte interventies om de interne markt en eerlijke concurrentie tussen boeren te waarborgen. Optie 3 betreft volledige integratie van alle veertien fondsen binnen één enkel nationaal plan per lidstaat, waarbij alle middelen worden samengevoegd in één enveloppe. Deze optie biedt de grootste beleidscoherentie en maakt de herverdeling van middelen binnen het plan eenvoudiger. Ten aanzien van het uitvoeringsmodel zijn twee opties onderzocht. Optie A betreft een kosten-gebaseerd leveringsmodel, waarbij betalingen worden gedaan op basis van gemaakte kosten. Optie B beoogt een resultaatgericht leveringsmodel, waarbij de financiële ondersteuning wordt gekoppeld aan het behalen van vooraf afgesproken doelstellingen en mijlpalen. Daarnaast werd de keuze gemaakt tussen direct beheer door de Commissie (Optie C) en gedeeld beheer met de lidstaten (Optie D).

De Commissie concludeert dat een uitvoeringsmodel op basis van vooraf afgesproken doelstellingen (optie B), gecombineerd met gedeeld beheer (optie D) een eenvoudiger en meer resultaatgericht kader biedt dat goed aansluit bij de sterke regionale dimensie van de plannen. Een bredere reikwijdte van de plannen zoals voorzien in optie 3b moet verbeterde beleidscoherentie opleveren. Dit betekent dat alle fondsen worden geïntegreerd in één NRPP per lidstaat (optie 3b).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Kamerbrief van 28 maart 2025¹⁸ over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de tegelijk met dit BNC-fiche gepubliceerde Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de voorstellen over het MFK- en Eigenmiddelenbesluit (EMB) zijn de basis voor de Nederlandse positie. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus, gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten.

In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en EMB komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en de budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen uit de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten van dit kabinet voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en

¹⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2245

innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

Het kabinet zet zich consequent in voor een 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. Het huidige MFK ligt vast voor zeven jaar. Ruim 60 procent van de middelen is vastgelegd in landenenvoloppen. Ook is een groot deel van de overige middelen van tevoren vastgelegd. Het huidige MFK is hierdoor op veel punten inflexibel en de EU is daarmee niet altijd goed in staat in te spelen op onvoorziene omstandigheden. Daarnaast is het van belang om op te merken dat het MFK een investeringsbegroting is en dat voor investeringsprogramma's ook stabiliteit en voorspelbaarheid van belang zijn. Het kabinet is voorstander van het vergroten van de flexibiliteit van de EU-begroting. Flexibiliteit mag niet ten koste gaan van de voorspelbaarheid van de nationale afdrachten van de lidstaten en stabiliteit van EU-beleid. Het kabinet houdt hierbij wel aandacht voor uitvoerbaarheid en administratieve lasten. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn dan ook dat de MFK-plafonds leidend blijven en het stelsel van eigen middelen te allen tijde gerespecteerd wordt. De fundamentele begrotingsprincipes van begrotingsevenwicht, eenheid en universaliteit moeten worden gewaarborgd. Het kabinet vindt het belangrijk dat lidstaten hervormingen implementeren die de economie van de lidstaten, en in het verlengde daarvan de EU als geheel, versterken. Uitkering van EU-middelen op basis van mijlpalen en doelstellingen, die ook betrekking hebben op hervormingen, kan hieraan een bijdrage leveren. Een betere verantwoording en monitoring van uitgaven is essentieel. Het kabinet benadrukt dat aandacht voor vereenvoudiging van regels moet zijn om uitvoerbaarheid te kunnen waarborgen. Alleen dan kunnen uitgaven (beter) worden verantwoord.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nationale en Regionale Partnerschap Plannen

Het kabinet verwelkomt in algemene zin dat de Commissie met het NRPP een modernisering van de fondsen in gedeeld beheer voorstelt. Het kabinet onderschrijft het belang van vereenvoudiging, flexibiliteit en de beweging richting een resultaatgericht MFK. De aanzienlijke vereenvoudiging van de fondsstructuur sluit aan bij de kabinetsinzet. Deze vereenvoudiging sluit ook aan bij het rapport van de Europese Rekenkamer (ERK), waarin wordt gepleit voor de consolidatie van het financiële landschap van de EU. Het kabinet onderschrijft daarbij ook het belang om de verantwoordingslast licht te houden, zonder dat doelmatige, doeltreffende en rechtmatige besteding van EU-middelen daarbij in het geding komt.

Het kabinet is positief ten aanzien van de mogelijkheden die het NRPP biedt voor meer integrale oplossingen met interventies die in één keer bijdragen aan meerdere beleidsdoelen. Het kabinet steunt de inzet van de Commissie om naar de nationale en regionale specifieke situatie te kijken en verschillende fondsen en interventies gezamenlijk in te zetten voor het oplossen van beleidsdomeinoverstijgende uitdagingen. Daarnaast verwelkomt het kabinet ook specifiek de mogelijkheid om binnen het NRPP middelen in te zetten voor het versterken van de Nederlandse prioriteiten¹⁹. Het kabinet zal naast eerder genoemde prioriteiten voor het MFK ook aandacht hebben voor de voedselzekerheid en het belang daarvan voor de weerbaarheid van de EU.

¹⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 2245

Tegelijkertijd betekent dit voorstel mogelijk een significante aanpassing van de systematiek van een groot deel van het MFK. Het kabinet erkent dat deze vernieuwing voor alle lidstaten – ook voor Nederland – aanpassingen zal vereisen in de nationale governance en digitale systemen. Het kabinet realiseert zich terdege dat het opzetten van de governance voor het aansturen van zo'n omvangrijk NRPP een uitdaging is. Het kabinet is zich ervan bewust dat deze aanpassingen op korte termijn extra werk en kosten kunnen opleveren. De complexiteit van het voorstel vraagt veel van de uitvoering en mogelijk van onze uitvoeringsorganisaties. Het kan leiden tot hoge druk op de uitvoeringskracht en hogere uitvoeringskosten. Tevens ziet het kabinet dat het opzetten van een coördinerende autoriteit boven de huidige managementautoriteiten kan leiden tot extra complexiteit en administratieve lasten. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen bij de Commissie en zich in de onderhandelingen actief voor de uitvoerbaarheid van het NRPP inzetten.

Het is belangrijk dat er voldoende aandacht wordt besteed aan het beoordelen van de functionaliteit van huidige systemen en de noodzaak van eventuele aanpassingen op basis van dit voorstel. Daarbij hecht het kabinet aan voldoende voorbereidingstijd voor een nieuwe systematiek en heeft oog voor het effect hiervan op zowel uitvoerende diensten als begunstigden. Het kabinet neemt hierbij de lessen mee die geleerd zijn van instrumenten met vergelijkbare prestatieraamwerken zoals bij de HVF en het Nationaal Strategisch Plan onder het GLB.

Het kabinet ziet echter in den brede de toegevoegde waarde van de voorgestelde nationale plannen, waar middelen in gedeeld beheer op integrale wijze samenkomen in koppeling met hervormingen. Mits goed vormgegeven, heeft deze koppeling met hervormingen de potentie het economische fundament en cohesie van de Unie ook op andere beleids-terreinen als geheel te versterken. Ook kan het regionaal en plattelands-beleid versterkt worden door de vele aparte fondsen te integreren tot één plan. Dit stelt lidstaten in staat om deze middelen in gedeeld beheer beter op nationaal beleid te laten aansluiten, met maatwerk voor hun regio's. Dit verstevigt nationaal eigenaarschap. Zo kan effectief worden bijgedragen aan de opwaartse economische convergentie en territoriale cohesie van de Unie als geheel. Het kabinet steunt het basisprincipe van het NRPP dat gericht is op het partnerschapsbeginsel en het kabinet wil hier ook actief vorm aan geven middels nauwe betrokkenheid van medeoverheden en andere (maatschappelijke) partners, in lijn met artikel 6 van het NRPP-voorstel en met de motie Paternotte.²⁰

Resultaatgerichte financiering

Het kabinet is in den brede voorstander van een meer resultaatgerichte financieringswijze waarbij de uitbetaling van middelen plaatsvindt op basis van vooraf afgesproken mijlpalen en doelstellingen in plaats van gemaakte kosten. Hiermee geeft de EU-begroting een financiële prikkel om beleidsdoelstellingen te behalen. Ook geeft deze financieringswijze in praktische zin de mogelijkheid om de uitbetalingen van EU-middelen afhankelijk te maken van structurele hervormingen. Naast de rapportage over mijlpalen en doelstellingen op basis van de gestandaardiseerde outputindicatoren (zoals weergegeven in het BNC-fiche inzake het *performance framework*) moeten lidstaten ook informatie verzamelen over betalingen en ontvangers ter bescherming van de financiële belangen van de Unie en daarover rapporteren in een centraal informatie-systeem. In tegenstelling tot veel recenter tot de Unie toegetreden lidstaten, beschikt Nederland nog niet over een dergelijk systeem.

²⁰ Kamerstuk 21 501-08, nr. 985

Daarnaast sluit een gestandaardiseerde lijst van outputindicatoren mogelijk niet aan op de Nederlandse verantwoordingssystematiek en vindt het kabinet dat er ruimte moet blijven voor innovatieve projecten die daar niet binnen zouden passen.

Ook wil het kabinet ervoor waken dat het wijzigen van de NRPP's leidt tot hoge aanvullende of dubbele administratieve lasten, zoals bij de HVF het geval is. Dit vergt nadere analyse. Daarnaast vindt het kabinet het van belang dat de indicatoren daadwerkelijk inzicht geven in de mate waarin lidstaten bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de EU.

Het kabinet vindt het belangrijk dat lidstaten investerings- en hervormingsmaatregelen implementeren die hun economie en die van de EU als geheel versterken. Het kabinet ondersteunt dan ook de voorwaarde dat lidstaten in hun NRPP een significant deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de relevante LSA's in het Europees Semester moeten adresseren, maar heeft daarbij wel een aantal aandachtspunten. Het kabinet hecht waarde aan het behouden van de focus van het Semester op economisch, begrotings- en werkgelegenheidsbeleid. Het kabinet acht het van belang dat in het voorstel wordt verduidelijkt op welke jaren deze relevante LSA's betrekking hebben. Wat het kabinet betreft dienen de op structurele uitdagingen gerichte LSA's uit 2025 daar onderdeel van te zijn. Verder vindt het kabinet het van belang dat bij de koppeling tussen hervormingen en EU-middelen rekening wordt gehouden met effectiviteit en flexibiliteit en de betrokkenheid van lidstaten en medeoverheden. Daarbij vindt het kabinet dat met het oog op proportionaliteit rekening moet worden gehouden met de verhouding tussen de omvang van de te ontvangen middelen en de verplichting tot het adresseren van de LSA's.

De Commissie stelt voor dat het NRPP geen maatregelen mag bevatten waarvan de uitvoering al voor 1 januari 2028 is gestart. Het kabinet heeft nog aanvullende informatie nodig om dit goed te kunnen beoordelen. Het kabinet signaleert dat in het voorstel is opgenomen dat indien een betaling vanuit de Unie wordt opgeschort, bijvoorbeeld door het niet behalen van de doelstellingen of ter bescherming van de financiële belangen van de Unie, de lidstaten hun verplichting dienen na te komen om betalingen aan eindbegunstigden voort te zetten. Hiermee ligt de prikkel voor hervormingen op de juiste plek, namelijk op het niveau van de lidstaten. Het kabinet merkt daarbij op dat het niet behalen van de doelstelling kan leiden tot een budgettair risico.

Thematische deelterreinen

Het NRPP geeft invulling aan de sectorale voorstellen die onder het NRPP-voorstel vallen. Over de sectorale voorstellen zijn separate BNC-fiches opgesteld. Bij de MFK-onderhandelingen dienen dit BNC-fiche, de BNC-fiches over de sectorale voorstellen en de fiches over horizontale onderwerpen in samenhang te worden gezien.

Regionale ontwikkeling

Het kabinet onderschrijft de doelstelling om regionale ongelijkheden tegen te gaan en Europese territoriale samenwerking te bevorderen. Het NRPP biedt kansen voor regionale ontwikkeling. Het kabinet vindt dat het cohesiebeleid zich zo veel mogelijk dient te richten op regio's die op sociaaleconomisch gebied achterblijven, door het bevorderen van economische, sociale en territoriale convergentie, maar dat het cohesiebeleid in principe beschikbaar moet blijven voor alle regio's in de EU. In lijn hiermee vindt het kabinet het logisch dat binnen de NRPP's voldoende aandacht is voor minder ontwikkelde regio's in de Unie.

Het kabinet wil daarnaast dat het cohesiebeleid zich meer focust op het versterken van het concurrentievermogen van de EU. Inhoudelijk betekent dit een inzet op de drie transities: digitaal, sociaal (arbeidsmarkt) en groen, met onderzoek en innovatie (en de uitrol daarvan) als dwarsdoorsnijder. Het kabinet ziet deze inzet grotendeels gereflecteerd in de specifieke doelstellingen van het NRPP. Het kabinet constateert ook dat de thematische concentratie op innovatie die momenteel binnen EFRO bestaat wordt losgelaten in het NRPP, terwijl er wel budgetten zijn geormerkt voor andere beleidsdoeleinden. Innovatieve projecten zijn essentieel voor het versterken van het Europese concurrentievermogen. In combinatie met de breed geformuleerde doelstellingen, vraagt het kabinet zich af of de inzet op onderzoek en innovatie binnen de NRPP's nu voldoende is geborgd. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten voor meer focus op onderzoek en innovatie en de drie transities binnen het NRPP, zodat middelen worden ingezet waar deze de meeste toegevoegde waarde hebben voor de EU als geheel. Daarnaast verwelkomt het kabinet de mogelijkheid tot investeringen in milieu- en infrastructurele projecten binnen het NRPP; ook structuurversterkende investeringen in grensoverschrijdende projecten in minder ontwikkelde regio's in de EU kunnen door het grensoverschrijdende karakter immers (indirect) voordeling zijn voor Nederland.

Tevens is het kabinet van mening dat voor regionale ontwikkeling moet worden ingezet op een plaatsgebonden aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke kenmerken en sterktes van de regio's. Wat het kabinet betreft zou hierbij gekeken moeten worden naar bredere regionale plannen en transitieplannen, waarin de kansen en uitdagingen op de drie transities in de verschillende regio's geïdentificeerd worden. Daarbij is het in de uitwerking van belang dat zoveel mogelijk wordt aangesloten op reeds lopende nationale processen, zoals in Nederland de Ruimtelijke Economische Visie, het Nationaal Programma Vitale Regio's (NPVR) en het Nationale Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV). Het kabinet staat positief tegenover de oproep om binnen de NRPP's gerichte instrumenten voor specifieke regio's op te nemen, maar acht het noodzakelijk dat de inzet op plaatsgebonden beleid verder wordt versterkt. Gezien het belang van onderzoek en innovatie en interregionale innovatiesamenwerking voor het versterken van het concurrentievermogen, zal het kabinet tijdens de onderhandelingen ervoor pleiten dat de *Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation* (RIS3) een centrale rol krijgt binnen de opzet van de NRPP's.

Het kabinet staat positief tegenover de oproep om instrumenten gericht op territoriale en lokale samenwerkingsinitiatieven te steunen en op te nemen in het NRPP zoals voor stedelijke ontwikkelstrategieën en gemeenschapsgedreven lokale ontwikkelingen, inclusief LEADER-strategieën. Het kabinet ziet hierbij kansen voor synergie tussen de instrumenten die bijdragen aan regionale ontwikkeling, plaatsgebonden beleid en het GLB, specifiek voor de instrumenten die bijdragen aan de vitaliteit van het platteland.

Het kabinet steunt het voorstel om de Interregprogramma's buiten de NRPP's te plaatsen. De grensoverschrijdende governance van Interreg past niet goed binnen de opzet van de NRPP's, waardoor het nodig is om dit apart te regelen. Het kabinet is positief over de aandacht voor steden in het voorstel en wijst daarbij op het belang van steden en stedelijke gebieden voor het concurrentievermogen van de Unie. Gelet op het bovenstaande belang zal het kabinet de Commissie vragen naar de voorziene rol van en financiering voor duurzame stedelijke ontwikkeling binnen een NRPP.

Ten tweede geeft het voorstel invulling aan de landbouwdoelstellingen van de Unie. Het kabinet acht landbouw en visserij cruciaal voor de voedselzekerheid, en daarmee ook weerbaarheid, in Nederland en de EU. Ten aanzien van het NRPP-voorstel is het kabinet positief over de specifieke verwijzing naar de doelstellingen zoals opgenomen in het EU-werkingsverdrag over het GLB en GVB. Tegelijkertijd vindt het kabinet het zorgelijk dat markt oriëntatie niet langer als specifieke GLB-doelstelling is opgenomen.

Het kabinet is kritisch op de voorgestelde gemiddelde bandbreedte voor de degressieve areaalgebonden inkomenssteun. Nederland beschouwt dit als een vorm van oormerking die lidstaten belemmert andere interventies, zoals die voor landbouwmilieu- en klimaatacties, uit de GLB-toolbox in te zetten. Het kabinet zal zich inzetten om deze bandbreedte te verlagen en de ondergrens te schrappen. Het kabinet is tegen het handhaven en verruimen (naar 25%) van de huidige ruimte voor marktverstorende gekoppelde steun en zal zich inzetten voor afbouw en maximering daarvan.²¹ Het kabinet onderschrijft vereenvoudiging en stimulering van vereenvoudigde kostenopties (VKO). Bij bepaalde interventies kan het uitwerken van een VKO echter juist leiden tot hogere administratieve lasten. Wanneer dit het geval is, dienen lidstaten de ruimte te hebben dit niet te hoeven toepassen.

Het kabinet verwelkomt de aandacht die uitgaat naar de vitaliteit van plattelandsgebieden. Het integreren van het huidige GLB en het cohesiefonds binnen één NRPP-fonds biedt kansen voor synergie. Het kabinet zal zich inzetten voor aandacht voor het thema plattelandsontwikkeling en *rural proofing*, dit laatste met als doel om ervoor te zorgen dat beleid en investeringen aansluiten bij de context en opgaven van plattelandsgebieden. Het kabinet onderschrijft de LEADER-aanpak die bottom-up, gemeenschapsgedreven is.

Het kabinet kan zich vinden in het voorstel om de regeling voor schoolfruit, -groenten en -melk te continueren. Wel vindt het kabinet het belangrijk dat er voldoende flexibiliteit blijft voor een invulling van de schoolregeling die past bij de nationale context²². Het kabinet is bezorgd over de opname van sectorale interventies in het NRPP en het schrappen van de koppeling van financiële EU-steun aan bijdragen van leden aan producentenorganisaties in de groenten- en fruitsector.

Visserij en maritiem

Ten derde geeft het voorstel invulling aan de visserijdoelstellingen van de Unie. Het Nederlandse visserijbeleid wordt voor een belangrijk deel bepaald door het GVB. Het kabinet is van mening dat wettelijke taken zoals controle, handhaving en datacollectie opgenomen moeten blijven worden als subsidiabele activiteit. De nieuwe cofinancieringssystematiek zal mogelijk een hogere bijdrage vragen vanuit de visserij- en aquacultuurondernemingen dan wel van het Rijk of medeoverheden. Dit kan effect hebben op het slagingspercentage van regelingen en projecten. Het kabinet is positief over de toegenomen flexibiliteit die lidstaten geboden wordt om nationaal keuzes te maken op welke wijze de middelen binnen het GVB kunnen worden besteed.

²¹ Het betreft steun die gegeven kan worden voor productie. In het WTO-kader wordt dit gezien als marktverstorend en ongepast.

²² Zie BNC-fiche GMO

Ten vierde geeft het voorstel invulling aan de sociale- en werkgelegenheidsdoelstellingen van de Unie. Het kabinet heeft in aanloop naar de publicatie van de voorstellen met name aandacht gevraagd voor het belang van vaardigheden en sociale inclusie. Om als Unie concurrerend te blijven, arbeidsmarkttekorten aan te pakken en om de grote transities waar te kunnen maken, zijn vaardigheden en de sociale inclusie van mensen immers van belang. Ook het rapport van Mario Draghi over de concurrentiekracht van de EU²³ benoemt specifiek het belang van menselijk kapitaal als basisvoorwaarde voor het versterken van de EU-concurrentiepositie. Het kabinet vindt het positief dat deze inzet wordt gereflecteerd in het NRPP, met een sterkere focus op vaardigheden en een goed functionerende arbeidsmarkt. Het kabinet zal er gedurende de onderhandelingen op inzetten dat de versterkte focus op vaardigheden niet verwatert en waar mogelijk verder versterkt wordt. Bovendien benadrukt het kabinet het belang van het investeren in mensen, om de transities te kunnen maken en het concurrentievermogen van de EU te versterken.

Migratie, grenzen, veiligheid

Ten vijfde dient het voorstel ook invulling te geven aan de doelstellingen van de EU op het gebied van migratie, grenzen en veiligheid. Een stevig asiel en migratiebeleid is een van de drie inhoudelijke prioriteiten van dit kabinet voor een toekomstbestendige EU-begroting. Bovendien is een veilig Europa randvoorwaardelijk voor een sterke Europese economie en welvaart ten dienste van de Europese burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Wanneer lidstaten hun buitengrenzen goed beheren, hun opvang- en asielverplichtingen goed naleven en terugkeer effectief uitvoeren, kan dit ook (secundaire) migratie naar Nederland verminderen. Het kabinet verwelkomt daarom dat in het voorstel is opgenomen dat lidstaten in hun NRPP dienen op te nemen hoe zij geïdentificeerde tekortkomingen en kwetsbaarheden in de naleving van Europese verplichtingen gaan adresseren. Veranderende geopolitieke verhoudingen, de groeiende complexiteit van dreigingen en de komst van nieuwe dreigingen maken een sterke inzet van de EU op interne veiligheid onmisbaar. Het kabinet onderschrijft de visie van de Commissie dat de uitdagingen die binnen de HOME-fondsen vallen van veranderende aard zijn, en dat daarom een mate van flexibiliteit in de beoogde doelstellingen nodig is. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat de verschillende HOME-fondsen complementair zijn en in samenhang moeten worden gezien. Het kabinet steunt de verbinding die de Commissie maakt tussen de NRPP's en weerbaarheidsopgaven in de lidstaten en regio's. Ook steunt het kabinet de doelstelling die ziet op het versterken van de defensiecapaciteiten, waaronder op het gebied van defensie-industrie en militaire mobiliteit.

Financiële Framework

Omvang financiële enveloppe en doelstellingen

De totale omvang van het fonds en de verdeling hiervan tussen de verschillende thematische deelterreinen is integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. De kabinetsinzet ten aanzien van de omvang van het MFK is opgenomen in de overkoepelende Kamerbrief over de MFK- en EMB-voorstellen.

²³ The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi (2025), ISBN 978-92-68-22716-9

Het kabinet kijkt kritisch naar het toevoegen van doelstellingen, minimum percentages of geoormerkte bedragen. Dit komt de flexibiliteit en modernisering van de EU-begroting niet ten goede terwijl dit juist een van de kernpunten van de kabinetsinzet is. Waar sprake is van dergelijke doelstellingen, percentages of geoormerkte bedragen dienen deze voldoende bij te dragen aan de flexibilisering en modernisering van de EU-begroting.

Het kabinet onderstreept wel het belang van investeringen in de groene transitie en ziet het bestedingspercentage voor klimaat en milieu als continuering van het huidige beleid. Het kabinet steunt de mogelijkheid onder het NRPP voor technische ondersteuning van nationale en medeoverheden bij de uitvoering van het plan. Specifiek voor biodiversiteit en natuurherstel, verwelkomt het kabinet dat dit is opgenomen als doelstelling binnen het NRPP-voorstel. Ook de erkenning van het belang van samenhang met bestaande Europese beleidsinstrumenten wordt positief beoordeeld, zoals tussen het NRPP en de Natuurherstelverordening en de Strategie voor Waterweerbaarheid. Hierbij merkt het kabinet op dat de Commissie voorstelt om het LIFE-programma als afzonderlijk financieringsinstrument te schrappen. Het kabinet pleit voor voldoende aandacht voor biodiversiteit en natuurherstel binnen het NRPP.

EU-faciliteit

Het kabinet is positief over het voorstel van de Commissie om een deel van het NRPP-budget onder te brengen in een EU-faciliteit. Het kabinet ziet voordelen in het behouden van een complementaire, flexibele schil rondom de NRPP's. Op deze manier kan beter ingespeeld worden op waar de middelen tijdens een volgend MFK voor nodig zijn, ook in tijden van crisis. Hierdoor wordt de EU-begroting wendbaarder en responsiever. Tijdens het huidige MFK is gebleken dat het MFK deze flexibiliteit mist. Daarnaast vindt het kabinet het positief dat met de EU-faciliteit ook projecten kunnen worden ondersteund met een transnationale dimensie, die niet goed passen binnen de uitvoering van de nationale plannen. Het kabinet zal zich er dan ook voor inzetten dat er binnen de EU-faciliteit voldoende aandacht is voor interregionale innovatiesamenwerking. De in het voorstel opgenomen financieringsvormen, zoals subsidies, leningen en garanties, bieden in potentie ruimte voor maatwerk en een mogelijkheid private investeringen aan te trekken. Tegelijkertijd moeten er duidelijke randvoorwaarden rondom transparantie, doeltreffendheid en controleerbaarheid worden geschetst. Daarnaast moet nog verduidelijkt worden hoe de weging over de verdeling van dit flexibele budget zal plaatsvinden.

Committeringen, decommiteringen en flexibiliteit

De Commissie introduceert in het voorstel meerdere mechanismen die de NRPP's adaptiever en toekomstbestendiger maken. Hieronder valt het vergroten van het flexibele deel binnen de landenenvoloppen en de geleidelijkheid waarmee deze middelen beschikbaar worden gesteld. Tevens vallen hieronder het vereenvoudigen van de procedure voor aanpassing van de plannen en de budgettaire reserve op EU-niveau (de faciliteit). Het kabinet onderkent het belang van voldoende flexibiliteit binnen het MFK om effectief in te kunnen spelen op nieuwe prioriteiten of crisissituaties en is daarmee positief over het voorgestelde flexibele deel van 25% binnen de lidstaatenveloppen. De voorgestelde verplichting tot een tussentijdse herziening en de mogelijkheid tot herallocatie van middelen binnen het NRPP worden in dat licht positief beoordeeld. De verplichting tot een tussentijdse herziening geldt dit moment ook al in beperkte mate binnen enkele fondsen, zoals het ESF en EFRO. Het vereist

wel aanpassingen in het plan van een lidstaat, wat mogelijk tot extra administratieve lasten kan leiden. Daarbij zal het kabinet de Commissie vragen om nadere toelichting over de voorgestelde mate en werking van ingebouwde flexibiliteit, om te borgen dat deze niet ten koste gaat van de voorspelbaarheid van de nationale afdrachten van de lidstaten, de stabiliteit van EU-beleid of leidt tot een ongelijk speelveld.

Het kabinet plaatst een kanttekening bij de termijn voor decommitering van middelen die niet zijn gebruikt voor voorfinanciering of waarvoor geen betalingsverzoek is ingediend. In het huidige MFK is er een termijn van N+1 of N+2 of N+3 jaar tot dat middelen gedecommitteerd worden. In het Commissievoorstel wordt dit teruggebracht naar 31 oktober N+1. Deze wijziging zou de kans op decommiteringen van EU-middelen kunnen vergroten. In de onderhandelingen zal het kabinet zich ervoor inzetten om een realistische termijn in het NRPP op te nemen, daarbij rekening houdend met de bestedingspatronen van de verschillende beleids-terreinen. Het kabinet heeft hierbij ook aandacht voor de uitvoerings-termijn voor projecten.

Additionele financiering

Sociaal Klimaatfonds (SKF) en Moderniseringsfonds (MF)

Het kabinet bestudeert met aandacht de manier waarop de Commissie voorstelt om het SKF te integreren in het NRPP, aangezien in het voorstel wijzigingen worden opgenomen voor de SKF-verordening, die niet onder het MFK valt. De rol van het SKF binnen het NRPP is een aandachtspunt, waarvan de vormgeving momenteel nog onduidelijk is. Het kabinet zal de Commissie vragen stellen over de gevolgen van het voorstel voor de governance van het SKF, aangezien het SKF al vanaf 2026 door de lidstaten wordt geïmplementeerd. Voor wat betreft het MFK erkent het kabinet het belang van synergie tussen het Moderniseringsfonds en het NRPP vanwege overeenkomende doelstellingen in beide fondsen. Deze synergie kan bijdragen aan de modernisering van energiesystemen en het verbeteren van energie-efficiëntie in lidstaten met een relatief lager bbp.

NRPP leningeninstrument

Het kabinet is geen voorstander van het voorstel om de NRPP's aan te vullen met steun in de vorm van leningen, waarvoor de Commissie geld zou lenen op de kapitaalmarkten. In het verleden heeft Nederland ingestemd met leeninstrumenten voor financiële bijstand in het geval van buitengewone omstandigheden of crises. Het kabinet is van mening dat er in dit geval geen noodzaak is om middelen te lenen op de kapitaalmarkt voor uitgaven onder het NRPP. De plannen van de lidstaten moeten passen binnen het beschikbaar gestelde budget. Indien lidstaten grotere ambities hebben, kunnen zij zelf extra bijdragen aan hun NRPP.

Het kabinet neemt kennis van de mogelijkheid voor externe partijen (zoals derde landen en internationale organisaties) om financiële of niet-financiële bijdragen te leveren, die als externe bestemmingsontvangsten kunnen worden ingebracht. Het kabinet acht het daarbij van belang dat deze bijdragen passen binnen de beleidsdoelstellingen van de Unie en dat heldere voorwaarden worden gesteld aan governance, toezicht en verantwoording. Tot slot zal het kabinet kritisch bezien in hoeverre steun aan acties in of in relatie tot derde landen bijdraagt aan de interne doelstellingen van de Unie, zoals het migratiebeleid, grensbeheer en interne veiligheid. Daarbij geldt dat consistentie met Global Europe gewaarborgd moet zijn. Het kabinet ondersteunt de vrijwillige mogelijkheid voor lidstaten om middelen uit hun NRPP-allocatie in te

zetten via het ECF InvestEU instrument, aangezien dat kan bijdragen aan een effectievere inzet van EU-middelen.

Verdeling, voor- en cofinanciering

Verdeelsleutel

Het kabinet moet de componenten van de verdeelsleutels en de uitkomsten per lidstaat nog verder analyseren en doorrekenen. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen inzetten voor verdeelsleutels die recht doen aan de verschillende doelstellingen van het NRPP en de specifieke uitdagingen daarin voor Nederland. Het kabinet is van mening dat de toedeling van het budget via de algemene verdeelsleutel voor het NRPP (waarin de sectorale kenmerken van het GLB, GVB en de fondsen onder het cohesiebeleid zijn meegenomen), ertoe leidt dat Nederland in verhouding tot andere lidstaten relatief weinig ontvangt. Zo lijkt de berekening van de nationale toedeling nadelig uit te pakken voor Nederland door specifieke kenmerken van de Nederlandse landbouw en visserij. De kosten voor grond en arbeid in Nederland zijn bijvoorbeeld aanzienlijk hoger dan in sommige andere lidstaten. Tevens zijn de grote uitdagingen voor de visserij- en landbouwsector in Nederland op het gebied van stikstof, klimaat en milieu onvoldoende meegewogen in de berekening van de lidstaattoedeling. Voor wat betreft de verdeelsleutel voor de HOME-fondsen is het kabinet van mening dat deze een redelijke indicatie geeft van de omvang van de inspanningen die lidstaten moeten leveren. Wel vindt het kabinet dat voor de migratiemiddelen ook rekening moet worden gehouden met de (financiële) inspanningen die lidstaten leveren als het gaat om het faciliteren van reguliere grensoverschrijdingen, bijvoorbeeld via grote luchthavens zoals Schiphol. Bevolkingsdichtheid kan ook een indicator zijn voor de impact van veiligheidsdreigingen en de maatregelen die een lidstaat daartegen dient te nemen, gesteund door financiering uit het homefonds. Voor georganiseerde criminaliteit en andere veiligheidsdreigingen is de omvang van het BBP een beperkte indicator. Hierbij zou voor georganiseerde criminaliteit ook kunnen worden gekeken naar de openheid van de economie. Bovendien zal het kabinet bepleiten dat niet alleen het bevolkingsaantal of de omvang van een lidstaat van invloed is op de inspanningen die lidstaten moeten leveren op migratie, maar dat ook de bevolkingsdichtheid een factor is die meegewogen zou moeten worden.

Voorfinanciering

Het kabinet vindt het positief dat er een beperkte mate van voorfinanciering voor de NRPP's beschikbaar komt, verspreid over de eerste drie jaren. Onderzoek van de Europese Rekenkamer laat zien dat voldoende liquiditeit bij de start van programma's de implementatie kan versnellen, omdat beheerautoriteiten de middelen dan sneller kunnen uitkeren aan projecten. Het kabinet beoordeelt de voorgestelde percentages als adequaat.

Cofinanciering

Het kabinet hecht waarde aan het principe van nationale cofinanciering en vindt het positief dat hiervoor in het voorstel minimumpercentages staan opgenomen. Nationale cofinanciering draagt bij aan nationaal en regionaal eigenaarschap, versterkt de verantwoordingsplicht en mobiliseert private investeringen. Het kabinet erkent dat bij het bepalen van de nationale bijdrage rekening dient te worden gehouden met de verschillende typen regio's.

Conditionaliteit

Handvest en rechtsstaatconditionaliteiten

Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie voor versterkte waarborgen om de naleving van de beginselen van de rechtsstaat en van het EU-Handvest te verzekeren. Respect voor de rechtsstaat en grondrechten en gemeenschappelijke EUwaarden door lidstaten is essentieel voor een goed functionerende EU. Dit is een cruciale randvoorwaarde voor goed bestuur, eerbiediging van grondrechten, het behoud van onze waardengemeenschap, het goed functioneren van de interne markt en vertrouwen in overheidsinstellingen. Het kabinet vindt het essentieel dat lidstaten voldoen aan de beginselen van de rechtsstaat en grondrechten om fondsen te kunnen ontvangen uit de EU-begroting. Het kabinet zal zich hier gedurende de MFK-onderhandelingen voor blijven inzetten, in lijn met motie Olger van Dijk c.s.²⁴

Opname van de horizontale voorwaarden met betrekking tot de rechtsstaatbeginselen en het EU-Handvest, maken het mogelijk om voortdurend te verzekeren dat lidstaten gedurende de uitvoering van het NRPP blijven voldoen aan deze beide voorwaarden. Dit betekent ook dat indien wordt vastgesteld dat een lidstaat niet (meer) voldoet, er geen uitbetaling zal plaatsvinden totdat die lidstaat weer voldoet aan de voorwaarden. Daarnaast verwelkomt het kabinet het verband dat wordt gelegd met de landspecifieke aanbevelingen uit het rechtsstaattrapport van de Commissie en het Europees Semester. Het is wenselijk dat lidstaten in het kader van hun NRPP's moeten kunnen aantonen opvolging te geven aan de landspecifieke aanbevelingen uit het rechtsstaattrapport en het Europees Semester, en het kabinet verwelkomt dat de Commissie deze in samenhang beziet.

Het kabinet heeft wel nog vragen over de precieze werking, aard en inhoud van deze conditionaliteiten, zoals over de momenten en de wijze waarop de Commissie precies toetst of (nog steeds) aan de voorwaarden is voldaan, en welke criteria hiervoor gelden. Daarnaast is het nog niet duidelijk of hervormingen gericht op naleving van de rechtsstaatbeginselen en het EU-Handvest ook (kunnen) worden omgezet in (super)mijlpalen, zoals het geval is bij de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. Dat is volgens het kabinet wel wenselijk en essentieel voor een sterke rechtsstaatconditionaliteit en het kabinet zal daarom de Commissie om opheldering vragen.

Macro-economische conditionaliteit

Het kabinet vindt het positief dat de macro-economische conditionaliteit behouden blijft, omdat het kan bijdragen aan opvolging van de aanbevelingen van de Raad in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact en de macro-economische onevenwichtighedenprocedure.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Binnen de Raad lijkt sprake van uiteenlopende opvattingen over het NRPP-voorstel. Diverse lidstaten staan overwegend positief tegenover een integrale aanpak zoals voorgesteld in het NRPP. Tegelijkertijd is er een aantal lidstaten dat hecht aan het behoud van bestaande, afzonderlijke fondsen en zich kritisch uitsprekt over de voorgestelde samenvoeging. Zij betwijfelen ook of het voorstel daadwerkelijk zal leiden tot vereenvoudiging, grotere effectiviteit en vermindering van administratieve lasten.

²⁴ Kamerstuk 36 715, nr. 9.

Aangenomen mag worden dat ook ten aanzien van de voorgestelde allocatiesleutel de meningen verdeeld zullen zijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief.

Het voorstel is gebaseerd op artikel 42, artikel 43(3), artikel 46(d), artikel 91(1)(d), artikel 149, artikel 153(2)(a) en artikel 164, artikel 175, artikel 177, artikel 178, artikel 192(1), artikel 194(2), artikel 209(1), artikel 212(2), artikel 322(1)(a) en artikel 349 VWEU. Deze rechtsgrondslagen geven de EU de bevoegdheid om op te treden binnen de verschillende beleidsterrein die worden ondersteund door het fonds, namelijk op het gebied van landbouw en visserij (artikel 42 en artikel 43(3) VWEU), vrij verkeer van werknemers en werkgelegenheidsbeleid (artikel 43(3) en artikel 149 VWEU), het gemeenschappelijk vervoerbeleid (artikel 91(1)(d) VWEU), sociale politiek en het Europees Sociaal Fonds (artikel 152(2)(a) en artikel 164 VWEU), de bevordering van economische, sociale en territoriale cohesie (artikelen 175 en 178 VWEU), milieu (artikel 192(1) VWEU), energie (artikel 194(2) VWEU), ontwikkelingssamenwerking (artikel 209(1) VWEU), economische, financiële en technische samenwerking met derde landen (artikel 212 VWEU) en de ultraperifere gebieden (artikel 349 VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslagen.

Op het terrein van interne markt; sociaal beleid, voor de in het Verdrag genoemde aspecten; economische, sociale en territoriale samenhang; landbouw en visserij; milieu; energie; vervoer en energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a, b, c, d, g, i, VWEU). Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is sprake van een parallelle bevoegdheid (artikel 4, lid 4 VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel de economische, sociale en territoriale cohesie, duurzame ontwikkeling en concurrentievermogen, de veiligheid en paraatheid van de EU te bevorderen, met name door middel van uitvoering van hervormings- en investeringsplannen. Deze doelstellingen zijn nauw verbonden met grensoverschrijdende uitdagingen en belangen die een gecoördineerde aanpak op het niveau van de EU vereisen. Veel van de onderliggende uitdagingen – zoals klimaatverandering, energie- en grondstoffenzekerheid, migratie, digitale transformatie en geopolitieke spanningen – betreffen grensoverschrijdende problematiek die niet afdoende of doeltreffend op nationaal, regionaal of lokaal niveau kan worden aangepakt. Door gezamenlijke inspanningen op EU-niveau

kunnen schaalvoordelen worden behaald, wederzijdse afhankelijkheden worden benut en beleidsinspanningen beter op elkaar worden afgestemd. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met kanttekening. Het voorstel heeft tot doel de economische, sociale en territoriale cohesie, duurzame ontwikkeling en concurrentievermogen, de veiligheid en paraatheid van de EU te bevorderen, met name door middel van uitvoering van hervormings- en investeringsplannen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat samenvoeging van de fondsen en de uitvoering door middel van de hervorming- en investeringsplannen eraan bijdraagt dat EU-middelen worden besteed aan de hierboven genoemde doelstelling. Hiermee wordt verzekerd dat besteding van EU-middelen uit deze fondsen aansluit bij de uitdagingen van deze tijd, en daarmee zorgt voor een moderne en toekomstbestendige EU-begroting. Het kabinet meent dat het optreden van de EU hiermee ook niet verder gaat dan noodzakelijk. Een aandachtspunt voor het kabinet is wel dat de systematiek werkbaar moet zijn en niet verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling van het voorstel te bereiken, bijvoorbeeld voor wat betreft rapportageverplichtingen en de verplichtingen van de lidstaat in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Het kabinet zal hier tijdens de onderhandelingen oog voor houden.

Het kabinet is echter van mening dat de leenfaciliteit voor het ophogen van de NRPPs («Catalyst Europe») verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken en plaatst daarbij een kanttekening. De doelstelling van het instrument kan namelijk ook behaald worden met de via de EU-begroting aan het NRRP toebedeelde middelen. Daarvoor zijn aanvullende leningen niet noodzakelijk.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor gelddruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De onderhandelingen over het NRPP-voorstel zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het NRPP-voorstel niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de het NRPP-voorstel moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en

een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-afdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

De Commissie stelt in haar effectbeoordeling voor het NRPP-voorstel dat nationale, medeoverheden alsook ontvangers van deze middelen (waaronder bedrijven) rechtstreeks impact zullen ervaren van de NRPP-voorstel Enerzijds ziet dit op het implementeren van het nieuwe kader en de aanpassing daarbij ten opzichte van de huidige situatie. Anderzijds zorgt het volgens de Commissie voor een vereenvoudiging van de besteding van EU-middelen waardoor op de korte tot middellange termijn de kosten omlaag zullen gaan voor nationale, medeoverheden en ontvangers van de middelen. In Nederland zal het NRPP-voorstel daardoor onder meer impact hebben op uitvoeringsorganisaties (zie ook paragraaf 7 hieronder). Van de ordegröte van deze (financiële) effecten kan nog geen precieze inschatting worden gemaakt.

Daarnaast zullen de minimumpercentages voor nationale cofinanciering in het huidige Commissievoorstel (mogelijk hogere) bijdragen vragen van het Rijk en/of medeoverheden. De nationale verantwoordelijkheid voor het controleren van de mijlpalen en doelstellingen vraagt personele capaciteit, mogelijk ook op verschillende overheidslagen. Van de ordegröte van de (financiële) effecten van deze nieuwe/gewijzigde verantwoordelijkheden in het huidige voorstel kan nog geen precieze inschatting worden gemaakt.

Verder blijven betalingen naar eindbegunstigden, waaronder medeoverheden, gegarandeerd in geval van opschortingen van betalingen aan de lidstaat, wat dit heeft een effect op de Rijksbegroting tot gevolg.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het bedrijfsleven en de burger worden in het voorstel aangemerkt als (potentieel) begunstigden van de fondsen. Dit betekent dat de financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger (potentieel) ongunstig of gunstig zijn, zonder dat op dit moment een inschatting te geven is van de hoogte hiervan. Daarbij is het van belang dat betalingen naar eindbegunstigden gegarandeerd zijn in geval van opschortingen van betalingen aan de lidstaat en dat eventuele opschortingen van betalingen aan de lidstaat dus geen invloed hebben op betalingen aan de eindbegunstigden.

Voor wat betreft regeldruk ziet het kabinet aandachtspunten m.b.t. de uitvoerbaarheid en werkbaarheid van het voorstel, en dan met name in de opstartfase. De complexiteit van het NRPP legt potentieel meer druk op de uitvoeringskracht en kan leiden tot hogere uitvoeringskosten. Zo heeft Nederland, v.w.b. het GLB, recent geïnvesteerd in een nieuw prestatie-model waarvan het onzeker is of deze doorontwikkeld kan worden voor het NRPP.

Daarnaast zal de inpassing van de NRPP's in het *performance framework* naar verwachting een verhoging van regeldruk met zich meebrengen voor bedrijfsleven en burger, gezien de ervaringen binnen het GLB waar als sinds 2023 de omschakeling is gemaakt van *compliance* naar *performance* door middel van het *New Delivery Model*. Ook door het feit dat het performance framework en het NRPP-voorstel sterke overeenkomsten hebben met de HVF, ziet het kabinet aandachtspunten met betrekking tot

de regeldruk. Binnen de HVF werd de hoge regeldruk hoofdzakelijk veroorzaakt door de dubbele verantwoordingsstructuur waarbij zowel over mijlpalen en doelstellingen, als over de bescherming van de financiële belangen van de Unie gerapporteerd diende te worden. Dit lijkt ook het geval bij de NRPP's. In hoeverre dit negatieve impact zal hebben, valt op dit moment niet in te schatten. Het kabinet zal hier bij de Commissie aandacht voor vragen.

Daarbij kan er financiële impact voor medeoverheden zijn nu de regionale enveloppes en afgeschotte middelen wegvallen (voor territoriale ontwikkeling van stad en platteland) en een inzet van middelen op meerdere prioriteiten mogelijk is. De plannen van de Commissie betekenen dat er mogelijk nieuwe systemen moeten worden opgezet om EU-subsidies te programmeren, controleren en verantwoorden.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel beoogt de Europese concurrentiekracht te vergroten met als fundament een sterke, interne markt en inzet op onderzoek en innovatie, een stevig asiel en migratiebeleid, en veiligheid en defensie. Investerings in deze prioriteiten bieden ook de meeste Europese toegevoegde waarde, wat een positief effect op de concurrentiekracht zou moeten hebben.

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 subsidie-instrumenten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen op het terrein van Economische Zaken, Klimaat en Groene Groei en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur zijn onder andere opgenomen in de Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies 2021 (REES 2021) en de Uitvoeringsregeling GLB 2023. De uitvoering van deze subsidie-instrumenten ligt ook gedeeltelijk vast in decentrale regelgeving. Specifiek voor de EFRO-fondsen geldt aanvullend de Uitvoeringswet EFRO en voor het JTF de Subsidieregeling JTF 2021–2027. Deze regelingen zullen naar aanleiding van het NRPP moeten worden herzien of mogelijk beëindigd. Het NRPP kan voorzien in regionale hoofdstukken en uitvoering door huidige beheerautoriteiten op regionaal niveau. De nationale regels voor de uitvoering van subsidieprojecten in het kader van de Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen AMIF, ISF en BMVI als instrument in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer zijn opgenomen in de Subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021–2027. Voor de periode 2028–2034 zal een nieuwe regeling moeten worden uitgewerkt gebaseerd op de betreffende EU-verordeningen en het NRPP. De nationale regels voor de uitvoering van subsidieprojecten in het kader van het Europees Sociaal Fonds+ zijn opgenomen in het Programmadocument ESF+ en de Subsidieregeling ESF+ 2021–2027. Voor de periode 2028–2034 zal een nieuwe regeling moeten worden uitgewerkt gebaseerd op de betreffende EU-verordening en het NRPP.

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

Het voorstel bevat verschillende bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Artikel 22(3) geeft de EU de bevoegdheid om het template uit bijlage V te wijzigen. Artikel 48(7) geeft de Commissie de bevoegdheid om de verordening aan te vullen met criteria voor de herkenning van additionele kosten als gevolg van speciale

karakteristieken van betreffende regio's. Artikel 58(4) geeft de Commissie de bevoegdheid om lid 2 punt g van deze bepaling aan te vullen met regels over de criteria voor het bepalen van zaken van vermeende fraude, corruptie en irregulariteit. Artikel 62(8) geeft de Commissie de bevoegdheid om de verordening aan te vullen met regels over o.a. de berekening van boetes. Artikel 63(5) geeft de Commissie de bevoegdheid om data categorieën te wijzigen. Artikel 65(8) geeft de Commissie de bevoegdheid om bijlagen VIII en IX te wijzigen. Artikel 70(8) geeft de Commissie de bevoegdheid om de verordening aan te vullen met o.a. regels over de methodologie op Unieniveau voor de jaarlijkse kwaliteitsbeoordeling van de elementen van het geïntegreerde systeem.

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om aanvulling of wijziging van de (bijlagen bij de) verordening. Wel plaatst het kabinet vraagtekens bij de afbakening van deze handelingen en de naleving van het inter-institutioneel akkoord Beter Wetgeven. Artikel 87 bepaalt de voorwaarden voor uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie. Voor de toegekende bevoegdheden in artikelen 58(4), 62(8), 63(5) en 65(8), wordt niet naar deze bepaling verwezen, maar enkel naar artikel 86. Het kabinet acht het wenselijk dat al de toegekende gedelegeerde bevoegdheden worden uitgeoefend in overeenstemming met de gebruikelijke voorwaarden en zal daarom pleiten voor verduidelijking van de toepassing van artikel 87 op al deze bevoegdheden. Ook bepaalt artikel 87 dat de bevoegdheden worden toegekend voor onbepaalde tijd. Het kabinet is in beginsel geen voorstander van toekenning van bevoegdheden voor onbepaalde tijd en zal in plaats daarvan pleiten voor toekenning van de bevoegdheden voor bepaalde tijd, met mogelijkheid tot stilzwijgende verlenging. Daarnaast bepaalt artikel 87 dat er een periode geldt van een maand, waarbinnen de Raad en het EP bezwaar kunnen maken voordat de betreffende handeling in werking treedt. Het kabinet zal in plaats daarvan pleiten voor een bezwaarperiode van minimaal twee maanden, zoals afgesproken in het inter-institutioneel akkoord Beter Wetgeven.

Bovendien krijgt de Commissie op basis van artikel 86 de bevoegdheid om artikelen 48 (steun voor lokale agricultuur, visserij en aquacultuur producten), 58 (verantwoordelijkheden LS), 62 (betaling van boetes), 63 (data verzameling) en 70 (IACS), en bijlagen VIII (voldoen mijlpalen en doelstellingen), IX (voortgang implementatie), XI (betalingstoepassing), XV (Unie-acties), XIV (financiële correcties) aan te passen aan veranderingen gedurende de programmeringsperiode. Het kabinet heeft twijfels of toekenning van deze bevoegdheden mogelijk is, omdat het mogelijk essentiële onderdelen van de verordening betreft. Daarnaast betwijfelt het kabinet of toekenning van deze bevoegdheden wenselijk is, vanwege de verstrekende aard ervan. Het kabinet zal de Commissie hier nader over bevragen. Voor zover toekenning van de bevoegdheid mogelijk is, ligt delegatie i.p.v. uitvoering hier voor de hand omdat het gaat om wijziging van de (bijlagen bij de) verordening. Indien de bevoegdheid blijft bestaan, zal het kabinet pleiten voor nadere afbakening ervan in overeenstemming met artikel 291 VWEU.

Het voorstel bevat ook verschillende bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Artikel 4 geeft de Commissie de bevoegdheid om de lijsten van regio's en lidstaten die voldoen aan bepaalde criteria op te stellen. Artikel 10(6) geeft de Commissie de bevoegdheid om de maximale allocatie per lidstaat vast te stellen. Artikel 31(1) geeft de Commissie de bevoegdheid om financieringsbe-

sluiten te nemen waarin Unie acties uiteen worden gezet, en de daaraan gekoppelde bedragen. Artikel 32(2) geeft de Commissie de bevoegdheid uitvoeringshandelingen aan te nemen met de bedragen voor de Unity Safety Net. Deze worden aangenomen in overeenstemming met de raadplegingsprocedure uit artikel 229(4) van Verordening 1308/2013. Artikel 33(2) geeft de Commissie de bevoegdheid financieringsbesluiten te nemen voor de EU-faciliteit. Artikel 41(3) geeft de Commissie de bevoegdheid voor het vaststellen van de indicatieve referentie steun gebied. Artikel 70(9) geeft de Commissie de bevoegdheid regels vast te stellen over o.a. de vorm en inhoud en regelingen voor het versturen van informatie aan de Commissie van bijvoorbeeld de beoordelingsrapportage.

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen in artikelen 41(3) en 70(6) worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het gaat om programma's met aanzienlijke implicaties (artikel 2, lid 2, onder b), sub i)). Buiten artikelen 32(2), 41(3) en 70(6) is geen toepassing van een comitologieprocedure voorzien. Dat betekent dat het gaat om zelfstandige uitvoeringsbevoegdheden. Het kabinet is hier in beginsel geen voorstander van, vanwege gebrek aan controle vanuit de lidstaten. Het kabinet zal in plaats daarvan inzetten op toepassing van een comitologieprocedure. Ten aanzien van de bevoegdheden in artikelen 31(1), 32(2) en 33(2) acht het kabinet specifiek de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 op zijn plaats, omdat het gaat om programma's met aanzienlijke implicaties (artikel 2, lid 2, onder b), sub i) van verordening 182/2011).

Artikel 9(4) geeft de Raad de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen vast te stellen dat een lidstaat niet voldoet aan de horizontale rechtsstaatvoorwaarde en te bepalen welke specifieke maatregelen hierdoor worden geraakt. Artikel 8(4) geeft de Commissie de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen vast te stellen dat een lidstaat niet voldoet aan de horizontale Handvestvoorwaarde en te bepalen welke specifieke maatregelen hierdoor worden geraakt. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het verzekert dat snel kan worden opgetreden indien de voorwaarden niet worden nageleefd. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Bovendien gaat het om handelingen die zich richten tot één specifieke lidstaat en niet van algemene strekking zijn. Het is op dit moment niet duidelijk waarom de uitvoeringsbevoegdheid in het ene geval aan de Commissie en in het andere geval aan de Raad wordt toegekend. De Commissie heeft dit verschil niet toegelicht. Bovendien moet de toekenning van een uitvoeringsbevoegdheid aan de Raad altijd worden gemotiveerd. Een dergelijke motivering ontbreekt in het voorstel en het kabinet zal hierom vragen bij de Commissie. Het kabinet acht het wenselijk dat de procedure voor deze beide handelingen gelijk is. Het kabinet is in algemene zin geen voorstander van zelfstandige uitvoeringsbevoegdheden voor de Commissie.

Artikel 23 en 24 geven de Raad daarnaast de bevoegdheid een uitvoeringsbesluit aan te nemen tot vaststelling en wijziging van het lidstaatplan. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het vanwege de snelheid niet wenselijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Toekenning van deze bevoegdheid aan de Raad is volgens het kabinet mogelijk en wenselijk vanwege de grote financiële implicaties. Artikel 23 bevat daarnaast de bevoegdheid voor de Commissie om – na vaststelling van het plan door de Raad – een financieringsbesluit te nemen waarin de mijlpalen en doelstellingen en de Uniebijdrage per jaar worden opgenomen. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het vanwege de snelheid niet wenselijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Er is geen toepassing van een comitologieprocedure voorzien. Dat betekent dat het gaat om een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid. Het kabinet is hier in beginsel geen voorstander van, vanwege gebrek aan controle vanuit de lidstaten. Toepassing van de onderzoeksprocedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het gaat om programma's met aanzienlijke implicaties (artikel 2, lid 2, onder b), sub i) van verordening 182/2011).

Als laatste bevatten artikelen 66, 67 en 68 mogelijkheden voor de Commissie om de betalingstermijn te onderbreken, betalingen op te schorten en financiële correcties aan te brengen. Uit het voorstel blijkt volgens het kabinet nog niet duidelijk of hier sprake is van uitvoeringsbevoegdheden voor de Commissie. Het kabinet zal ervoor pleiten – voor zover dat nu niet het geval is – dat deze artikelen zo worden vormgegeven dat sprake is van uitvoeringsbevoegdheden. Toekenning van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het vanwege de snelheid niet wenselijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Er is vooralsnog geen toepassing van een comitologieprocedure voorzien. Dat betekent dat het zou gaan om zelfstandige uitvoeringsbevoegdheden. Het kabinet is hier in beginsel geen voorstander van, vanwege gebrek aan controle vanuit de lidstaten. Toepassing van de onderzoeksprocedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het gaat om programma's met aanzienlijke implicaties (artikel 2, lid 2, onder b), sub i) van verordening 182/2011).

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

Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie en is daarna rechtstreeks van toepassing. Het kabinet plaatst de kanttekening dat de termijn voor het vaststellen van de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen voor het NRPP te kort zal zijn gezien het Commissievoorstel. Het huidige MFK loopt tot en met 2027 en voor een aantal interventies nog door tot uiterlijk 31 december 2029. Het NRPP zou per 1 januari 2028 in moeten gaan. Indien de onderhandelingen over het NRPP-voorstel niet tijdig worden afgerond, kan de voorbereiding van de uitvoering niet op tijd starten. Een voorbeeld hiervan is de vorige herziening van het GLB, waarbij er te

weinig tijd was voor een goede voorbereiding van de uitvoering, onder andere door de late definitieve politieke besluitvorming op Europees niveau. Die tijd was nodig om interbestuurlijk samen met de Provincies en Waterschappen tot een gezamenlijk GLB-Nationaal Strategisch Plan te komen en om goedkeuring te krijgen van de Commissie op dat plan.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het voorstel. Het kabinet vindt evaluaties wel wenselijk en zal in de onderhandelingen aan de Commissie vragen waarom dit niet is opgenomen in het voorstel.

e) Constitutionele toets

n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het NRPP zal grotendeels worden uitgevoerd in gedeeld beheer tussen de lidstaten en de 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. Voor begunstigden betekent gedeeld beheer dat zij de subsidie niet aanvragen bij de Commissie, maar bij nationale of regionale overheidsinstanties die de programma's en subsidieregelingen opstellen, beheren en uitvoeren.

Het kabinet plaatst een kanttekening over eventuele toenemende rapportage- en coördinatielast, ook voor de eindbegunstigden. Daarom zet Nederland tijdens de onderhandelingen in op verlaging van de uitvoeringslasten en kosten.

De nieuwe systematiek vraagt ook om zorgvuldige voorbereiding in nauwe samenwerking tussen ministeries, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Het kabinet zal pleiten voor voldoende tijd om de nieuwe systematiek goed te integreren. De nieuwe structuur zou onderworpen kunnen worden aan een praktijktoets om een goed beeld te krijgen of het nieuwe stelsel en de governance effectiever en drempelverlagend werken.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.