

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4148

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] Verordening Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) met inbegrip van Europese Territoriale Samenwerking (Interreg) en het Cohesiefonds 2028–2034

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Fund for Regional Development including for European Territorial Cooperation (Interreg) and the Cohesion Fund as part of the Fund set out in Regulation (EU) [...] [NRP] and establishing conditions for the implementation of the Union support to regional development from 2028 to 2034
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 juli 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2025) 552
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52025PC0552 – EN – EUR-Lex
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
{SWD(2025) 565 final}
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken (Cohesie)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken in nauwe samenwerking met de Ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikelen 177, 178 en 349 van het 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

Op 16 juli 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel met algemene bepalingen voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), met inbegrip van Europese Territoriale Samenwerking (Interreg), en het Cohesiefonds (hierna: het voorstel) gepubliceerd. Het voorstel maakt deel uit van een pakket aan verordeningen dat de Commissie heeft gepresenteerd in het kader van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2028–2034.

De Commissie stelt voor om EFRO, Interreg en het Cohesiefonds in het volgend MFK onder de pijler «*National and Regional Partnership Plans*» (NRPP) te laten vallen. De Commissie is van plan om met dit NRPP een geïntegreerd fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij en maritiem beleid, welvaart en veiligheid op te richten voor de periode 2028–2034. Zo wil de Commissie het bestaande landschap van Europese investeringsfondsen vereenvoudigen en versterken door 14 bestaande fondsen onder te brengen in één overkoepelend kader. Het NRPP bevat het merendeel van de doelstellingen en voorwaarden van EFRO, Interreg en het Cohesiefonds. Over het Commissievoorstel voor het NRPP is een separaat BNC-fiche opgesteld (BNC-fiche 2: NRPP). De Commissie stelt echter voor om de vormgeving en implementatie van Interreg buiten het NRPP te

plaatsen, via een zogeheten Interreg Plan. Ook wijken de bepalingen voor Interreg op een aantal aspecten af van het NRPP. Zo gelden de flexibilitetsregels van het NRPP niet voor Interreg, zijn in 2031 wijzigingen op basis van de tussentijdse evaluatie niet verplicht, en zijn leningsinstrumenten niet van toepassing. Wel wordt Interreg onderdeel van het nieuwe prestatiekader van de EU-begroting, waarvoor een separaat fiche is opgesteld (BNC-fiche *Performance Framework*). In het voorstel staan naast algemene bepalingen ook specifieke bepalingen voor Interreg opgenomen.

In de algemene bepalingen van het voorstel wordt gesteld dat EFRO, Interreg en het Cohesiefonds zich moeten richten op het terugdringen van regionale onevenwichtigheden in de Europese Unie, het ondersteunen van minder ontwikkelde regio's en het bevorderen van de Europese territoriale samenwerking. De lidstaten moeten daarbij 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.

Voor het Interreg Plan kunnen lidstaten naast de specifieke doelstellingen uit het NRPP nog drie aanvullende doelstellingen selecteren, namelijk het bevorderen van betere Europese samenwerking tussen overheden, het versterken van de veiligheid in Europa en het vergroten van de weerbaarheid van regio's die grenzen aan Rusland, Belarus en Oekraïne. Interreg richt zich op vier vormen van samenwerking. Ten eerste grensoverschrijdende samenwerking tussen aangrenzende regio's om geïntegreerde en evenwichtige regionale ontwikkeling te bevorderen. Ten tweede transnationale samenwerking over grotere gebieden gericht op het creëren van territoriale samenhang door samenwerking tussen nationale, regionale en lokale partners. Ten derde interregionale samenwerking ter versterking van het cohesiebeleid door kennisuitwisseling, innovatie en capaciteitsopbouw. Tot slot samenwerking in ultraperifere EU-gebieden met naburige landen of regionale organisaties gericht op het bevorderen van integratie en ontwikkeling. Hierbij gaat het om regionale organisaties die op regionaal niveau werken aan de integratie tussen landen of regio's, zoals CARICO (*Caribbean Community*) en OECS (*Organisation of Eastern Caribbean States*).

Voor elk Interreg-programma moet een hoofdstuk aangeleverd worden bij de Commissie door de lidstaat waar de beheerautoriteit (de instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een interregionaal programma) gevestigd is. Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste elementen van het Interreg-programma, waaronder de samenwerkingsvorm, de geografische afbakening van de programmagebieden, de interventiestrategie, de mijlpalen, de monitoringsaanpak, de begroting en het beheer van de EU-middelen. De Commissie beoordeelt het hoofdstuk binnen vier maanden na ontvangst. De Commissie stelt op basis van dit hoofdstuk middels een uitvoeringsbesluit het Interreg-programma vast, inclusief een indicatie van de toewijzing van financiële middelen. De goedkeuring van het Interreg-hoofdstuk vormt een bindend financieringsbesluit en legt een wettelijke verplichting op aan de lidstaat. Het niet tijdig indienen van Interreg-hoofdstukken (vóór 31 maart 2030) leidt tot herverdeling van de EU-bijdrage naar andere Interreg-programma's waaraan de betrokken lidstaat deelneemt.

Uit de impact assessment blijkt volgens de Commissie dat er behoefte is aan vereenvoudiging en flexibilisering van het cohesiebeleid, evenals een effectievere inzet van financiële middelen. Ondanks de inzet op vereenvoudiging van de uitvoering van Europese fondsen in de periode 2014–2020 stelt de Commissie dat vermindering van administratieve lasten noodzakelijk blijft, met de nadruk op het beperken van aanvullende nationale regels die bovenop EU-vereisten komen. EFRO, Interreg en het Cohesiefonds leveren volgens de Commissie een duidelijke meerwaarde voor de Europese Unie door investeringen mogelijk te maken die zonder steun niet zouden plaatsvinden, structurele hervormingen te ondersteunen door het scheppen van randvoorwaarden en territoriale cohesie te versterken met een gebiedsgerichte aanpak. Ook stelt de Commissie vast dat EFRO, Interreg en het Cohesiefonds bijdragen aan EU-prioriteiten zoals de Green Deal, digitale transitie, de arbeidsmarkt, defensie en grensoverschrijdende samenwerking. Wel is volgens de Commissie aandacht nodig voor een betere coördinatie en harmonisatie tussen de verschillende Interreg-programma's. Het versterken van de bestuurscapaciteit, partnerschappen en de betrokkenheid van stakeholders blijft essentieel voor een succesvolle uitvoering van beleid.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Kamerbrief van 28 maart 2025 over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK is de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. 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 het eigenmiddelenbesluit 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 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 op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie.

In het visiepaper over het cohesiebeleid post-2027 van 4 oktober 2024¹ benadrukken het kabinet en de koepels van provincies, gemeenten en waterschappen dat de Europese fondsen onder het cohesiebeleid zich vooral moet richten op het stimuleren van drie transities: de digitale transitie, de sociale transitie (arbeidsmarkt) en de groene transitie. Onderzoek en innovatie zijn de dwarsdoorsnijder om deze transities te stimuleren. Daarnaast hecht het kabinet waarde aan een meer plaatsgebonden beleid voor zowel stedelijke, tussenliggende- als rurale gebieden

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/10/04/visiepaper-cohesiebeleid-post-2027>

om de kansen en uitdagingen op de drie transities te benutten. Door over grenzen heen samen te werken, kunnen deze gebieden en regio's de uitdagingen van deze transities het hoofd bieden en hun sociaaleconomisch potentieel optimaal benutten. Het kabinet acht het daarom van belang om in het toekomstig cohesiebeleid samenwerking tussen Europese steden en regio's te blijven stimuleren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel van de Commissie om EFRO en het Cohesiefonds te integreren in één NRPP. Dit kan de coherentie tussen Europese fondsen versterken en de overlap tussen doelstellingen verminderen. Een bijkomend positief effect zou kunnen zijn dat de uitvoering van de Europese fondsen beter op elkaar wordt afgestemd. Zo biedt het integreren van EFRO en de tweede pijler van het huidige GLB binnen één NRPP kansen voor synergie.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de vormgeving en implementatie van de Interreg-programma's buiten de NRPP's te plaatsen. Het is belangrijk om vanuit het cohesiebeleid samenwerking tussen Europese regio's te blijven stimuleren. De grensoverschrijdende *governance* van Interreg past niet goed binnen de structuur van de NRPP's, omdat het NRPP uitgaat van een nationaal plan gericht op interventies binnen de lidstaat. Dit maakt het noodzakelijk om Interreg apart te regelen.

Het kabinet onderstreept het belang van een inhoudelijke doorvertaling van de prioriteiten zoals benoemd in de visiepaper over het cohesiebeleid post-2027 in dit voorstel. Dit betekent dat de fondsen onder het cohesiebeleid, inclusief Interreg, sterker moeten bijdragen aan de digitale, sociale (arbeidsmarkt) en groene transitie, met aandacht voor het verbeteren van de leefbaarheid in regio's en steden die op sociaaleconomisch gebied achterblijven. Daarbij spelen onderzoek en innovatie een centrale en verbindende rol. Het kabinet ziet deze inzet grotendeels gereflecteerd in de specifieke doelstellingen van het NRPP, maar is kritisch op hoe breed de doelstellingen in het voorstel zijn geformuleerd. Daarbij constateert het kabinet dat de thematische concentratie op innovatie die momenteel binnen EFRO bestaat wordt losgelaten in het NRPP. Innovatieve projecten zijn essentieel voor het versterken van het Europese concurrentievermogen. Het kabinet is van mening dat de nadruk op deze drie transities, met onderzoek en innovatie (en de uitrol daarvan) als dwarsdoorsnijder, binnen de specifieke doelstellingen van het NRPP en Interreg moet worden versterkt. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten in de onderhandelingen.

De Interreg-programma's richten zich op de doelstellingen van de NRPP-verordening, die het kabinet zoals eerder genoemd apprecieert in een apart fiche. Daarnaast erkent het kabinet het belang van de aanvullende specifieke doelstellingen van de Interreg-programma's ten opzichte van het NRPP, met de nadruk op het versterken van de weerbaarheid van regio's aan de buitengrenzen van de EU, waaronder die met Rusland, Belarus en Oekraïne. Deze inzet draagt bij aan meer stabiliteit en cohesie binnen de Unie en sluit aan bij de Nederlandse prioriteiten op het gebied van veiligheid, weerbaarheid en Europese defensie.

Het kabinet steunt de harmonisatie van de regelgeving in de verschillende Interreg-programma's. Verder vindt het kabinet het positief dat de huidige vier samenwerkingsvormen – grensoverschrijdend, transnationaal, interregionaal en ultraperifeer – in de nieuwe periode worden gecontinueerd, evenals de mogelijkheid tot samenwerking met derde landen

grenzend aan de EU. Het kabinet erkent het belang van interregionale samenwerking en wil hierop blijven inzetten door Europese territoriale samenwerking via Interreg voort te zetten. Het kabinet vraagt zich wel af of de Commissie nog kaders zal stellen voor de verdeling van het budget tussen de verschillende samenwerkingsvormen binnen Interreg. Aangezien dit in het voorstel niet wordt vermeld, zal het kabinet hierover bij de Commissie navraag doen.

Het voorstel bevat slechts enkele bepalingen over de uitvoering van de Interreg-programma's. De Commissie krijgt de bevoegdheid om de implementatie van Interreg via uitvoeringsbesluiten vast te stellen. Het kabinet staat hier kritisch tegenover, omdat dit de betrokkenheid van de lidstaten bij de uitvoering van de Interreg-programma's onvoldoende waarborgt. De voorkeur gaat uit naar het rechtstreeks regelen van de uitvoering van Interreg in de verordening. Deze aanpak zorgt voor meer duidelijkheid over de uitvoeringskaders van Interreg en biedt tevens helderheid over welke aanvullende nationale wet- en regelgeving nodig is om Interreg in Nederland te implementeren. Het kabinet brengt deze zorgen onder de aandacht van de Commissie.

Het kabinet vindt het positief dat het voorstel voorziet in de mogelijke herverdeling van middelen tussen Interreg-programma's waarin de lidstaat participeert, mocht een bepaald programma te laat opstarten of helemaal niet van de grond komen. In de huidige periode leidde het ontbreken van een dergelijke bepaling in sommige gevallen tot problemen, met name bij de programma's waarbij aanvankelijk Rusland betrokken was.

Het kabinet kan zich in principe vinden in de afwijkende bepalingen voor het Interreg Plan, specifiek in het ontbreken van de verplichting om wijzigingen door te voeren op basis van de tussentijdse evaluatie en het niet van toepassing zijn van leningsinstrumenten. Tegelijkertijd vraagt het kabinet zich af waarom de Commissie ervoor kiest om bij de Interreg-hoofdstukken niet, net als bij het NRPP, meer flexibiliteit in te bouwen. Tevens is het kabinet benieuwd waarom de vereisten voor het monitoring-comité van een Interreg-hoofdstuk afwijken van die voor een NRPP-hoofdstuk door deze te regelen via een uitvoeringsbesluit. Afwijkingen kunnen leiden tot extra administratieve lasten, omdat er geen sprake is van eenduidigheid voor de lidstaat. Ook vraagt het kabinet zich af of met het inpassen van de Interreg-programma's binnen het prestatiekader er nu een grotere rol van de lidstaat wordt verwacht waar de beheerautoriteit van het programma is gevestigd, en welke gevolgen dit zal hebben voor de benodigde administratieve capaciteit. Dit wordt in het voorstel onvoldoende duidelijk. Het kabinet zal bij de Commissie navraag doen en zich inzetten voor het beperken van de administratieve lasten.

Tot slot vindt het kabinet dat ook voor Interreg een partnerschap tussen het nationale niveau en de (grens)regio's het uitgangspunt moet zijn. Bij uitwerking van de transnationale en interregionale samenwerking moeten de verschillende lagen van overheid die een rol spelen betrokken zijn.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De beoordeling van het krachtenveld met betrekking tot het onderbrengen van EFRO en het Cohesiefonds in het NRPP is opgesteld in een apart fiche. Er lijkt brede steun in de Raad voor het voorstel van de Commissie om de Interreg-programma's buiten het NRPP te plaatsen.

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 is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikelen 177, 178 en 349 van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU).

Artikel 177 VWEU betreft de bevoegdheid van de EU om de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen vast te stellen. Artikel 178 VWEU betreft de bevoegdheid van het Europees Parlement en de Raad om, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, de toepassingsverordeningen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling vast te stellen. Artikel 349 VWEU betreft de bevoegdheid van de EU om specifieke maatregelen vast te stellen met name met betrekking tot de toepassing van EU-verdragen in de ultraperifere gebieden. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van de economische, sociale en territoriale samenhang is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub c, 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 overwegen 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 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. Gezien de grensoverschrijdende aard van de doelstellingen van het voorstel en de uitdagingen waar de EU voor staat kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. 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 een aandachtspunt. Het voorstel heeft tot doel om bij te dragen aan de algemene doelstelling binnen het NRPP om regionale onevenwichtigheden en verschillen binnen de Unie te verkleinen en Europese territoriale samenwerking te stimuleren. Het voorgestelde optreden is geschikt om dit doel te bereiken, omdat het integreren van EFRO en het Cohesiefonds in één NRPP de coherentie tussen Europese fondsen kan versterken. Het optreden van de EU gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk, omdat de programmering en uitvoering van de Europese fondsen op deze wijze

beter op elkaar wordt afgestemd. Dit kan leiden tot nadere coördinatie van de (nationale) regelgeving, vermindering van administratieve lasten en een grotere toegankelijkheid van programma's. Een aandachtspunt voor het kabinet is wel dat de NRPP-systematiek met het nieuwe prestatiekader werkbaar moet zijn en niet verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling van het voorstel te bereiken, bijvoorbeeld voor wat betreft rapportageverplichtingen en de nieuwe auditverplichtingen 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.

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

a) Consequenties EU-begroting

De onderhandelingen over de toekomst van EFRO, Interreg en het Cohesiefonds zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over EFRO, Interreg en het Cohesiefonds niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij EFRO, Interreg en het Cohesiefonds 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.

In de effectbeoordeling voor het NRPP, gelinkt aan dit voorstel, stelt de Commissie dat nationale- en medeoverheden alsook andere ontvangers van deze middelen (waaronder bedrijven) rechtstreeks impact zullen ervaren van dit NRPP initiatief. Enerzijds gaat het om het implementeren van het nieuwe kader en de aanpassing daarbij ten opzichte van de huidige situatie. Anderzijds zorgt het volgens de Commissie voor een aanzienlijke vereenvoudiging van de EU-middelen waardoor op de korte tot middellange termijn de kosten zullen verlagen voor diezelfde partijen. In Nederland zal het overkoepelende NRPP voorstel daardoor onder meer impact hebben op uitvoeringsorganisaties. Het is op basis van het voorstel nog niet mogelijk om een precieze inschatting te maken van de financiële en personele consequenties voor het Rijk en medeoverheden, en of de voorgestelde technische bijstand hiervoor toereikend is.

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

Het bedrijfsleven en 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) gunstig zijn, zonder dat op dit moment een inschatting te geven is van de hoogte hiervan. Daarnaast beoogt de Commissie met het voorstel de administratieve lasten van de Europese fondsen te verlichten en de toegankelijkheid van programma's te vergroten, wat mogelijk ook gunstige effecten op de regeldruk zou hebben, hoewel een precieze inschatting nog niet mogelijk is.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel heeft tot doel de economische, sociale en territoriale cohesie, duurzame ontwikkeling en concurrentievermogen, de veiligheid en paraatheid van de EU te bevorderen.

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 zijn opgenomen in de Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies 2021 (REES 2021). Specifiek voor de EFRO-fondsen geldt aanvullend de Uitvoeringswet EFRO. Deze wet- en regelgeving zal op basis van de NRPP-verordening en het onderhavige voorstel naar verwachting moeten worden herzien. Het voorstel bevat voornamelijk hoofdlijnen en vergeleken met de vigerende Interreg-verordening is er veel (nog) niet geregeld. Daardoor is onduidelijk wat er aanvullend aan nationale wet- en regelgeving nodig is om uitvoering mogelijk te maken. Dat brengt het risico met zich dat een lidstaat verder gaat dan strikt noodzakelijk is, terwijl de Commissie dat anders ziet. De lex silencio positivo is hier niet aan de orde.

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

Het voorstel bevat verschillende bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringsbesluiten vast te stellen. In de eerste plaats constateert het kabinet dat artikel 9, lid 1, verwijst naar de procedure die opgenomen zou zijn in artikel 13, lid 2. Het kabinet denkt dat in feite wordt bedoeld op de procedure waarnaar wordt verwezen in artikel 14. Het kabinet brengt dit onder de aandacht van de Commissie.

Artikel 9, lid 1, sub a, geeft de Commissie de bevoegdheid om via een uitvoeringshandeling de hoofdstukken van het Interreg Plan, de aanduiding van de desbetreffende programmeergebieden en de indicatieve toewijzing uit het Fonds en, indien van toepassing, uit het instrument *Global Europe* vast te stellen. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat dit een voortzetting is van de staande praktijk binnen Interreg die past bij de opzet die de Commissie heeft gekozen en bijdraagt aan een flexibeler en sneller handelen. Voor het vaststellen van

de uitvoeringshandelingen wordt volgens artikel 9, lid 1, een comitologie procedure gevolgd. De Commissie heeft echter in artikel 88 van de NRPP-verordening, wat door een verwijzing in artikel 14 van toepassing is², nog niet uitgewerkt of de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011 of de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 wordt toegepast. Het kabinet is van mening dat ter uitvoering van artikel 9, lid 1, sub a, de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 verordening 182/2011 gevolgd dient te worden, aangezien het niet onder artikel 2, lid 2, verordening 182/2011 kan worden geschaard. Bovendien is het kabinet van oordeel dat bij deze handelingen een beperkt belang voor interventie van lidstaten is. Het kabinet zal dit bij de Commissie onder de aandacht brengen.

Artikel 9, lid 1, sub b, geeft de Commissie de bevoegdheid om een uitvoeringshandeling vast te stellen met, waar nodig, gedetailleerde regelingen die betrekking hebben op de specifieke uitvoeringsmodaliteiten van Interreg, om een consistente aanpak te waarborgen. Het toekennen van deze bevoegdheid is niet mogelijk, omdat het essentiële onderdelen van de verordening betreft, die onvoldoende afgebakend zijn om dat in uitvoering of bij delegatie uit te werken. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet daarnaast niet wenselijk, omdat hierdoor de betrokkenheid van de lidstaten onvoldoende is geborgd en een mogelijk risico vormt voor de tijdige opstart van programma's. De voorkeur gaat uit naar het rechtstreeks regelen van de uitvoering van Interreg in de verordening. In de programma's van 2007–2013 werd de uitvoering van Interreg geregeld door een combinatie van uitvoeringsbesluiten en gedelegeerde handelingen. In de daaropvolgende periodes (2014–2020 en 2021–2027) was de uitvoering echter al vooraf volledig in de verordening geregeld, met slechts een beperkte inzet van uitvoeringsbesluiten. Deze aanpak biedt meer helderheid over de uitvoeringskaders van Interreg, terwijl lidstaten nog voldoende ruimte krijgen om invloed uit te oefenen. Het is onvoldoende onderbouwd waarom de uitvoering van Interreg deze keer weer via uitvoeringsbesluiten zou moeten plaatsvinden. Bovendien is deze bevoegdheid onvoldoende afgebakend in reikwijdte om te kunnen worden uitgewerkt in een uitvoeringshandeling. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen inzetten om de uitvoering van Interreg rechtstreeks in de verordening vast te leggen.

Mocht de Commissie niet instemmen met het opnemen van deze bepalingen in de verordening, dan zet het kabinet zich in om de uitvoering van Interreg via gedelegeerde handelingen te regelen. Delegatie in plaats van uitvoering is hier passend, omdat elke bevoegdheid een aanvulling of wijziging van de basishandeling inhoudt.

Volgens artikel 9, lid 1, dient een comitologie procedure worden gevolgd voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen. De Commissie heeft echter in artikel 88 van de NRPP-verordening, dat door een verwijzing in artikel 14 van toepassing is, nog niet uitgewerkt of de raadplegingsprocedure (artikel 4 van verordening 182/2011) dan wel de onderzoeksprocedure (artikel 5 van verordening 182/2011) wordt toegepast. Los van de (hoofd)inzet van het kabinet op het rechtstreeks regelen van de uitvoering van Interreg in de verordening zelf, is het kabinet van mening dat ter uitvoering van artikel 9, lid 1, sub b, de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 verordening 182/2011 gevolgd dient te worden, aangezien het onder artikel 2, lid 2, verordening 182/2011 kan worden geschaard. Bovendien is het kabinet van oordeel dat bij deze handelingen een groter

² In het voorstel lijkt per abuis een verwijzing te zijn gemaakt naar artikel 13, lid 2, in plaats van artikel 14.

belang voor interventie van lidstaten is. Het kabinet zal dit bij de Commissie onder de aandacht brengen.

Artikel 9, lid 3, geeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen voor het goedkeuren van Interreg-hoofdstukken die aan de vereisten voldoen. Artikel 9, lid 4, verleent de Commissie diezelfde bevoegdheid voor Interreg-hoofdstukken die na de oorspronkelijke goedkeuring op basis van lid 3 zijn ingediend. In beide gevallen bepalen de uitvoeringshandelingen per Interreg-hoofdstuk de geraamde kosten, de EU- en nationale bijdragen, de jaarlijkse EU-bijdrage en de wijze van uitbetaling van de voorfinanciering. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, om de wetgevingsprocedure niet onnodig te belasten. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Voor het vaststellen van de uitvoeringshandelingen wordt volgens artikel 9, lid 1, een comitologie procedure gevolgd. De Commissie heeft echter in artikel 88 van de NRPP-verordening, wat door een verwijzing in artikel 14 van toepassing is³, nog niet uitgewerkt of de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011 of de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 wordt toegepast. Het kabinet is van mening dat toepassing van de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011 op zijn plaats zou zijn, aangezien deze bevoegdheid niet onder artikel 2, lid 2, van verordening 182/2011 geschaard kan worden. Bovendien is het kabinet van oordeel dat bij deze handelingen een beperkt belang voor interventie van lidstaten is. Het kabinet zal dit bij de Commissie onder de aandacht brengen.

Artikel 10, lid 3, geeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen met nadere voorschriften voor de organen of personen die beheersverificaties uitvoeren conform de NRPP-verordening. Artikel 10, lid 6, verleent de Commissie de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen aanvullende eisen te stellen aan de monitoringcommissie. Beide bevoegdheden hebben betrekking op de vaststelling van het Interreg-plan overeenkomstig artikel 9, lid 1. Het kabinet acht het noodzakelijk dat bij artikel 10, lid 3, en artikel 10, lid 6, hetzelfde standpunt wordt ingenomen als bij de appreciatie van de bevoegdheid van de Commissie onder artikel 9, lid 1, sub b.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. De toepassing begint vanaf het moment dat het NRPP van kracht wordt. Het kabinet maakt zich zorgen dat de verordening op onderdelen slechts op hoofdlijnen is uitgewerkt, en daarom nog verdere uitwerking behoeft, terwijl de ingangsdatum van de nieuwe programmaperiode voor Interreg op 1 januari 2028 ligt. Het voorstel biedt onvoldoende duidelijkheid over wat er op nationaal niveau aan wet- en regelgeving nodig is om de verordening goed uit te voeren. De huidige programmaperiode loopt tot en met 2027. De fondsen onder het NRPP moeten per 1 januari 2028 beschikbaar zijn. Indien de onderhandelingen over het nieuwe Interreg en het opstellen van de benodigde hoofdstukken niet tijdig worden afgerond, kan de implementatiefase van

³ In het voorstel lijkt per abuis een verwijzing te zijn gemaakt naar artikel 13, lid 2, in plaats van artikel 14.

nationale uitvoeringshandelingen (waaronder de benodigde uitvoeringswet- en regelgeving) niet op tijd starten, wat de uitvoerbaarheid in gevaar zou brengen.

Het kabinet benadrukt ook dat er voldoende tijd moet zijn voor de implementatie van programma's. De door de Commissie voorziene onderhandelingsperiode voor de MFK-voorstellen betekent vrijwel zeker dat er te weinig tijd is voor het opzetten van de nieuwe structuren voor de NRPP-systematiek, met nieuwe resultaatindicatoren, én om met deze systematiek te komen tot het uitbetalen van gelden binnen de regels van het MFK. Zoals eerder genoemd, is het kabinet voorstander van een verbeterd, meer doelgericht en op prestatiegericht Interreg-programma, maar plaatst het kanttekeningen bij de werkbaarheid van het voorstel.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het voorstel.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De hoofdstukken van het Interreg Plan die grensoverschrijdende samenwerking, transnationale samenwerking en interregionale samenwerking ondersteunen, worden uitgevoerd in gedeeld beheer. Bijdragen uit het instrument Global Europe die zijn opgenomen in hoofdstukken ter ondersteuning van samenwerking met de ultraperifere regio's kunnen worden uitgevoerd in gedeeld of in indirect beheer. De uitvoering en handhaving vallen bij de modaliteit gedeeld beheer 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 begunstigen 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 is op dit moment nog onduidelijk of door het inpassen van de Interreg-programma's binnen het prestatiekader er nu een grotere rol van de lidstaat wordt verwacht waar de beheerautoriteit van het programma is gevestigd. Nederland huisvest momenteel alleen de beheerautoriteit van het Interreg-programma Euregio Maas-Rijn.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen, zoals aangegeven onder onderdeel 5d.