

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2472

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij negen fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling EU-Actieplan 2017–2019: loonkloof tussen vrouwen en mannen aanpakken (Kamerstuk 22 112, nr. 2467)

Fiche: Mededeling de toekomst van voeding en landbouw (Kamerstuk 22 112, nr. 2468)

Fiche: Aanbeveling onderhandelingsmandaat voor een toekomstig partnerschap tussen de EU en ACS-landen (post-Cotonou)(Kamerstuk 22 112, nr. 2469)

Fiche: Mededeling Europees Minister van Economische Zaken en Financiën (Kamerstuk 22 112, nr. 2470)

Fiche: Mededeling over nieuwe begrotingsinstrumenten voor een stabiele eurozone binnen het EU-raamwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 2471)

Fiche: Richtlijn begrotingsverantwoordelijkheid en begrotingskoers op middellange termijn voor lidstaten (Kamerstuk 34 856, nr. 2)

Fiche: Aanpassing verordening steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP)

Fiche: Wijziging verordening – Inzet prestatiereserve ESI-fondsen ten behoeve van structurele hervormingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2473)

Fiche: Verordening tot instelling van het Europees Monetair Fonds (Kamerstuk 34 856, nr. 3)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Aanpassing verordening steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2017/825 om de financiële middelen van het steunprogramma voor structurele hervormingen te verhogen en de algemene doelstelling ervan aan te passen.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
6 december 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 825
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1513242861022&uri=CELEX:52017PC0825>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet uitgevoerd.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Economische en Financiële Zaken.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën.
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 175 derde alinea en artikel 197 lid 2 VWEU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid.
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het steunprogramma voor structurele hervormingen (*Structural Reform Support Programme*, SRSP) voor de periode 2017–2020 loopt sinds 20 mei 2017 en beschikt over een budget van 142,8 miljoen euro. Doel van dit SRSP is het technisch ondersteunen van lidstaten, op hun verzoek, bij de implementatie van bestuurlijke en structurele hervormingen, ter versterking van het groeivermogen.

Volgens de Commissie zijn er sinds de verordening inzake het steunprogramma voor structurele hervormingen in werking is getreden, veel meer aanvragen voor steun geweest dan er financiering beschikbaar was per jaar. Zo was het voorziene budget voor 2017 (22,5 miljoen euro) fors overtekend met 271 aanvragen van 16 lidstaten ten belope van ruim 80 miljoen euro, en zijn er voor 2018 door 24 lidstaten 444 assistentieverzoeken ingediend voor een totaalbedrag van naar schatting ongeveer 152 miljoen euro, tegen een budget van 30,5 miljoen euro.

De assistentieverzoeken zien op alle huidige beleidsterreinen van het programma, namelijk governance en openbaar bestuur, inkomstenbeheer en beheer van overheidsfinanciën, groei en ondernemingsklimaat, arbeidsmarkt, onderwijs, gezondheidszorg en sociale diensten, de financiële sector, en toegang tot financiering.

In het huidige voorstel stelt de Commissie twee hoofdaanpassingen voor:

- 1) ophoging van het programmabudget;
- 2) uitbreiding van de algemene doelstelling.

De Commissie stelt voor om het budget voor de periode 2019–2020 te verhogen met 80 miljoen euro, te financieren vanuit het flexibiliteitsinstrument op grond van artikel 11 van het huidige meerjarige financiële kader (MFK). Hierdoor zouden de totale financiële middelen van het steunprogramma voor structurele hervormingen voor de periode 2017–2020 op 222,8 miljoen euro uitkomen. Hiermee zou het programma kunnen voldoen aan de vraag vanuit lidstaten en kan het programma ook ingezet worden voor de verbrede doelstelling (zie hierna). Daarnaast is het voor lidstaten in overeenstemming met artikel 11 van de huidige SRSP-verordening al mogelijk om uit de eigen technische-bijstand-component van hun budget onder de Europese Structuur- en Investeringsfondsen middelen aan te wenden voor technische assistentie onder het SRSP. De Commissie wil lidstaten hiertoe opnieuw uitnodigen, waarbij de Commissie op basis van de huidige raming verwacht dat lidstaten voor ca. 80 miljoen euro zullen overhevelen, zodat er naar verwachting uiteindelijk in 2020 onder het SRSP voor 300 miljoen euro aan technische assistentie is verleend.

Als tweede aanpassing stelt de Commissie voor om in de algemene doelstelling van het SRSP op te nemen dat het SRSP ook kan bijdragen aan institutionele, administratieve en groei-ondersteunende structurele hervormingen die lidstaten voorbereiden op deelname aan de eurozone. Met deze extra doelstelling zou het SRSP dan kunnen bijdragen aan de veerkracht van de economie van aspirant-eurolanden die, naast het voldoen aan de convergentiecriteria uit het verdrag van Maastricht, belangrijk zijn voor een succesvolle toetreding. Hierbij blijft ongewijzigd dat de hervormingen inhoudelijk moeten zien op vergroting van de cohesie, versterking van het concurrentievermogen, verbetering van de productiviteit, versterking van het duurzame groeivermogen en vergroting van de werkgelegenheid.

In de separate mededeling over nieuwe begrotingsinstrumenten (COM 822) kondigt de Commissie aan onder het nieuwe MFK een opvolging op het SRSP te willen voorstellen, met daaronder ook een speciale convergentiefaciliteit voor aspirant-eurolanden. De (aangekondigde) voorstellen in deze mededeling worden geapprecieerd in een separaat BNC-fiche.

Ten slotte stelt de Commissie voor om aan de SRSP-verordening toe te voegen dat de uitgaven ook de kosten kunnen dekken van andere ondersteunende activiteiten, zoals kwaliteitscontrole en monitoring van steunprojecten in de praktijk.

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment uitgevoerd door de Europese Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het is van belang dat de economieën van de lidstaten toekomstbestendig worden gemaakt, temeer vanwege de hechte onderlinge verwevenheid binnen de EU als geheel en in het bijzonder de Economische en Monetaire Unie (EMU). Het kabinet acht inzet op implementatie van gemaakte Europese afspraken, structurele hervormingen en landspecifieke aanbevelingen daartoe in het kader van het Europees Semester van groot belang. Dit geldt voor alle EU-lidstaten, zowel euro- als niet-eurolanden. Het voorstel voor uitbreiding van het ondersteuningsprogramma voor structurele hervormingen dient te worden gezien in het verlengde van de inzet van de Europese Commissie op het versterken van het openbaar

bestuur en betere implementatie en handhaving van het EU-acquis in de lidstaten. Prioritering door de Commissie van het stimuleren en faciliteren van betere implementatie over de volle breedte van het EU-acquis sluit aan bij de bovengenoemde kabinetsinzet op implementatie van gemaakte Europese afspraken, structurele hervormingen en landspecifieke aanbevelingen daartoe in het kader van het Europees Semester. Dit geldt ook voor de inzet van het kabinet op kwalitatief hoogwaardig openbaar bestuur in de lidstaten. Sterke lidstaten borgen een sterke EU en EMU. Het vertrouwen tussen lidstaten en dat van burgers, ondernemers en investeerders in de EU en de EMU dient wat Nederland betreft te worden versterkt door het beter nakomen en optimaal implementeren van Europese afspraken. Werken aan de kwaliteit van openbaar bestuur in de lidstaten is hierbij een belangrijke factor voor succes. De beoogde technische assistentie via het SRSP kan hieraan bijdragen. Het kabinet neemt ook kennis van de inzet van de Commissie tot het ondersteunen van lidstaten bij toetreding tot de eurozone. Het kabinet acht structuurversterkende hervormingen relevant voor alle EU-lidstaten, zowel euro- als niet-eurolanden. Binnen de EMU is er een extra belang vanwege de onderlinge verwevenheid van economieën. Het kabinet heeft zich gecommitteerd aan de versterking van de werking van EMU. Toetreding van nog niet-deelnemende lidstaten is daarbij pas aan de orde als wordt voldaan aan de gestelde convergentiecriteria in het verdrag van Maastricht.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het voorstel tot versterking van het vrijwillige steunprogramma voor structurele hervormingen, zoals het kabinet ook positief was over het oorspronkelijke voorstel.¹ Het kabinet ziet de grote vrijwillige vraag door lidstaten naar technische assistentie bij implementatie van structurele hervormingen als positief, omdat lidstaten hiermee blijk geven van het belang van de hervormingen en omdat implementatie bijdraagt aan de optimalisering van de kwaliteit van het openbaar bestuur en de veerkracht van de economische structuren in lidstaten.

Het kabinet zal de Commissie om nadere duiding vragen ten aanzien van mogelijke gevolgen die de overheveling door lidstaten van middelen voor de bestaande technische bijstand bij de uitvoering van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen naar het SRSP heeft voor de ondersteuning van ESI projecten. De Commissie zou ook nader kunnen toelichten welke prioritering wordt voorzien indien er minder middelen dan verwacht beschikbaar worden gesteld. Daarnaast schrijft de Commissie dat het aantal steunaanvragen van lidstaten de totale hoeveelheid beschikbare middelen jaarlijks significant overschrijft. Nederland zal vragen om een onderbouwing van deze uitputting. Ten slotte kan de Commissie op dit punt ook nog nader duiden wanneer de bijdrage van lidstaten aan de orde zal zijn: als cofinanciering naast het SRSP-budget tijdens de resterende periode, of op het moment dat dit SRSP-budget ontoereikend of uitgeput is.

Daarnaast acht het kabinet de implementatie van structurele hervormingen relevant voor alle EU-lidstaten, zowel eurolanden als niet-eurolanden. Wat het kabinet betreft dienen alle EU-lidstaten daarom op gelijke voet toegang te hebben tot dit programma, waarbij het kabinet zich wel kan voorstellen dat de implementatie van gerichte structuurversterkende hervormingen in niet-eurolanden ook kan bijdragen aan de veerkracht van de economieën van deze landen. Hervormingen die een positief effect hebben op de veerkracht van een economie kunnen tevens

¹ Zie Kamerstuk 22 112, nr. 2059, Fiche: Verordening steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP), 29 januari 2016.

bijdragen aan progressie ten aanzien van de convergentiecriteria. Het kabinet is van mening dat toetreding tot de eurozone plaats moet vinden op basis van bestaande procedures, die vergen dat lidstaten op duurzame wijze voldoen aan de convergentiecriteria. Het kabinet leest in de voorgestelde aanpassing van de verordening dat de uitbreiding van de algemene doelstelling geen wijziging inhoudt van het soort hervormingen waarvoor lidstaten (euro- en niet-eurolanden) assistentie kunnen aanvragen. Het kabinet zal de Commissie om verduidelijking vragen ten aanzien van de uitwerking van de verbreding van de doelstelling op de gelijke toegankelijkheid bij de aanvraag van assistentie door euro- en niet-eurolanden.

Ten slotte kan het kabinet zich voorstellen dat, voor de effectieve inzet van het SRSP, uitbreiding van de financiering naar ook ondersteunende activiteiten, zoals kwaliteitscontrole en monitoring van steunprojecten, nuttig kan zijn. Het kabinet zal de Commissie wel vragen naar adequate waarborgen die voorkomen dat de middelen voor assistentie vooral naar *overhead* gaan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Gezien de vraag naar assistentie vanuit lidstaten (verzoeken vanuit 16 lidstaten voor 2017 en 24 lidstaten voor 2018) zal er naar verwachting brede steun zijn voor de ophoging van het budget ter versterking van de slagkracht van het SRSP voor de periode tot eind 2020. Nederland heeft vooralsnog geen verzoek ingediend, maar is desalniettemin alert op de mogelijkheden van assistentie. Het krachtenveld ten aanzien van de herkomst van de middelen vanuit het flexibiliteitsinstrument en de verbreding van de algemene doelstelling naar ook bijdrage aan toetreding tot de eurozone is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 175, derde alinea (betreffende specifieke maatregelen ter verwezenlijking van de economische, sociale en territoriale samenhang) en artikel 197, lid 2 VWEU (betreffende administratieve ondersteuning door de Unie). Nederland kan zich hierin vinden. Op basis van artikel 4 lid 2 onder c, VWEU, is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten op het gebied van economische, sociale en territoriale samenhang.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel positief. De doelstellingen die met de voorgestelde wijzigingen worden beoogd, namelijk adequate steun bieden voor structurele hervormingen in het algemeen en het ondersteunen van duurzame convergentie in de lidstaten die geen lid zijn van de eurozone, kunnen niet in voldoende mate worden bereikt door de lidstaten afzonderlijk. Daarnaast biedt het optreden van de Unie op dit terrein een meerwaarde ten opzichte van maatregelen die de lidstaten alleen uitvoeren.

Een Europese aanpak ligt immers in de rede voor het bijeenbrengen van de beste beschikbare expertise (die expertise kan worden geleverd vanuit de Europese instellingen, diensten van andere landen of door internationale organisaties). De Unie is daarnaast beter dan de lidstaten in staat om de uitwisseling van goede praktijken te stimuleren (en voor consistente verspreiding ervan in de hele Unie te zorgen).

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel positief. De voorgestelde wijzigingen gaan naar mening van het kabinet niet verder dan noodzakelijk om de beoogde doelstellingen te behalen. De voorgestelde verhoging van de financiële middelen en de uitbreiding van de doelstelling van het steunprogramma voor structurele hervormingen draagt op adequate wijze bij aan de technische ondersteuning van lidstaten, op hun verzoek, bij de implementatie van bestuurlijke en structurele hervormingen ter versterking van het groeivermogen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie stelt voor om de middelen voor het SRSP vanuit de EU-begroting te verhogen van 142,8 miljoen euro tot 222,8 miljoen euro, zijnde een verhoging van 80 miljoen euro voor de periode 2019–2020. Deze verhoging stelt de Commissie voor te financieren met het flexibiliteitsinstrument onder het huidige Meerjarig Financieel Kader. De Commissie stelt voor om 2019 en 2020² het SRSP-budget met 40 miljoen euro aan te vullen vanuit het flexibiliteitsinstrument. Nederland is geen voorstander van het gebruik van het flexibiliteitsinstrument voor de financiering van dit voorstel. Het kabinet is van mening dat de extra middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het Meerjarig Financieel Kader voor 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Gebruik van de marge leidt tot een verhoging van de nationale afdrachten. Ook is de marge niet bedoeld om reguliere uitgaven te financieren, maar om te garanderen dat eventuele niet te voorziene risico's die leiden tot schade betaald kunnen worden.

Voorts kunnen conform artikel 11 van de bestaande SRSP-verordening aan het programma aanvullende financiële middelen worden toegewezen uit de technische-bijstand-component van de lidstaat in diens budget onder de Europese Structuur- en Investeringsfondsen, op initiatief van de lidstaten en op vrijwillige basis. De Commissie raamt deze bijdrage op basis van de nu ontvangen aanvragen op ca. 80 miljoen euro voor de resterende periode tot eind 2020.

Het totaal aan uitgaven uit hoofde van de EU-begroting blijft ongewijzigd.

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

Het voorstel voor een steunprogramma heeft geen direct effect op de rijksbegroting of begrotingen van decentrale overheden, tenzij wordt besloten om deel te nemen aan het programma en een vrijwillige financiële bijdrage wordt gedaan aan het SRSP. Voor de technische bijstand bij de uitvoering van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen ontvangen de regio's een bijdrage van de Europese Commissie en daarnaast dragen de decentrale overheden zelf ook bij aan deze uitvoering. Conform de mogelijkheid daartoe in het voorstel zal een vrijwillige eigen bijdrage bij deelname aan het SRSP plaatsvinden door een deel van deze middelen voor technische bijstand in te zetten voor het SRSP. Derhalve zal, in geval van deelname en een vrijwillige bijdrage aan het SRSP, de eigen bijdrage van decentrale overheden aan de uitvoering van Europese programma's toenemen.

² NB. In de inleiding van de verordening spreekt de Commissie abusievelijk over 2018 en 2019. In de financiële annex is dit echter op de juiste wijze vermeld.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement conform de regels van de budgetdiscipline.

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

In beginsel heeft het voorstel geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

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

Het voorstel richt zich op de versterking van administratieve en institutionele capaciteit en daarmee verbetering van openbaar bestuur in de lidstaten. Dit zou in lidstaten gepaard kunnen gaan met het terugbrengen van regeldruk en administratieve lasten voor overheid, bedrijfsleven en burgers.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Door de administratieve en institutionele capaciteit van lidstaten bij de implementatie van structurele hervormingen te vergroten en het openbaar bestuur te verbeteren, draagt het programma bij aan een verbetering van de economische structuur en concurrentiekracht van de economieën van de betreffende lidstaten en de EU als geheel.

6. Implicaties juridisch

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

Geen.

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

Geen.

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

De verordening moet in werking treden daags na bekendmaking in het Europese Publicatieblad.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De oorspronkelijke verordening kent, conform de wens van het kabinet, reeds een horizonbepaling, namelijk dat het steunprogramma loopt voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2020. De Commissie zal het programma gedurende de looptijd monitoren en uiterlijk medio 2019 een tussentijds evaluatieverslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad. Eventuele continuering van het steunprogramma zal worden beoordeeld aan de hand van deze evaluatie. Uiterlijk eind december 2021 volgt dan een ex post evaluatieverslag. Het nu voorliggende voorstel bevat geen wijzigingen van deze bepalingen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorliggende voorstel heeft geen implicaties voor uitvoering en/of handhaving door Nederlandse overheden of uitvoeringsinstanties. De Structural Reform Support Service is ingericht binnen het secretariaat-generaal van de Commissie en rapporteert rechtstreeks aan Commissie-voorzitter.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.