

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2644

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2018

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

Fiche: MFK – Verordening Rechten en Waarden Programma (Kamerstuk 22 112, nr. 2642)

Fiche: MFK – Verordening Justitie Programma (Kamerstuk 22 112, nr. 2643)

Fiche: MFK – pakket: Verordeningen Toekomstig Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (2021 – 2027) (Kamerstuk 34 965, nr. 2)

Fiche: MFK – Verordening voor de realisatie van een financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, de Connecting Europe Facility (CEF)

Fiche: MFK – LIFE-verordening 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 2645)

Fiche: MFK – Wijziging van de machtigingsverordening van de EU inzake Staatssteun (Kamerstuk 22 112, nr. 2646)

Fiche: MFK – Verordening voor het programma van de interne markt (Kamerstuk 22 112, nr. 2647)

Fiche: MFK – Verordening en Besluit Horizon Europa 2021 2027 – het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2648)

Fiche: MFK – Besluit Raad wijziging beschikking ITER (Kamerstuk 22 112, nr. 2649)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de realisatie van een financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF).
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juni 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 438
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1528470798634&uri=COM:2018:438:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2018) 312
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 172, 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Dit voorstel is onderdeel van het pakket aan voorstellen dat de Commissie heeft uitgebracht in het kader van het Meerjarig Financieel Kader voor 2021–2027.

De Europese Commissie presenteerde op 6 juni voorstel COM (2018) 438 voor een verordening voor de realisatie van financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, de *Connecting Europe Facility* (CEF). Op 2 mei 2018 presenteerde de Commissie het voorstel voor het meerjarig financieel kader waarin een bedrag van 42,27 miljard Euro is opgenomen voor de CEF-pijlers transport-civiel, energie, telecommunicatie en transport-militair. De budgetten worden gebruikt voor de ontwikkeling van de trans-Europese netwerken.

Gezien het belang van de aanpak van klimaatverandering, in lijn met het verdrag van Parijs en de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties, zet de Commissie in op een ambitieuzere begrotingsdoelstelling waarbij 25% van alle EU uitgaven bijdragen aan de klimaatdoelstellingen. De ambitie van CEF is met 60% van de uitgaven aanzienlijk hoger door de investeringen in alternatieve brandstoffen, spoor/binnenvaart en in energienetwerken die duurzame energie te faciliteren. De klimaatbijdrage van het CEF wordt gemonitord met een op OESO-richtlijnen gebaseerde methode (Rio Markers). Het belang van CO₂-reductie en digitalisering als opgaven van de Europese economie vragen om meer synergie tussen de drie sectoren transport, telecommunicatie en energie. Om dit soort projecten te ondersteunen wil de Commissie het mogelijk maken hieraan

de hoogst mogelijke medefinancieringpercentages uit de CEF toe te kennen.

De Commissie benadrukt het principe van «use it, or lose it» in het beheer van het CEF-budget, projecten die niet tijdig over gaan tot uitvoering krijgen te maken met een (gedeeltelijke) terugvordering van de aan hen toegekende CEF-subsidie. De vrijgekomen middelen kunnen weer worden ingezet voor projecten die wel snel kunnen worden gerealiseerd. De Commissie blijft ook inzetten op de competitieve aanpak bij de toekenning van EU-financiering. Projecten zullen op hun merites worden beoordeeld waarbij bovendien de samenhang met nationale en Europese beleidsplannen wordt meegewogen. Een competitief element zal ook worden doorgevoerd ten aanzien van het cohesiefonds aandeel binnen de CEF. Als een van de Cohesiefondslanden niet tijdig realiseert komen de budgetten vrij voor alle cohesiefondslanden.

Sectorspecifiek:

- Op het gebied van Transport wordt bij de besteding van de middelen in de periode 2021–2027 een duidelijke prioriteit gegeven aan het kernnetwerk. Voorts wordt binnen het beschikbare budget, het aandeel voor projecten om te komen tot een veilig, slim en duurzaam netwerk, fors verhoogd. Het gaat daarbij onder andere om de verkeersmanagementsystemen voor luchtvaart, vaart, weg en het spoor. Het gaat daarbij ook om de uitrol van een Europees netwerk van laad- en tankinfrastructuur voor alternatieve brandstoffen.
- Naar aanleiding van het actieplan voor militaire mobiliteit van 28 maart 2018 stellen de Commissie en Hoge Vertegenwoordiger voor te komen tot een budget van 6,5 miljard binnen CEF voor militaire mobiliteit. Dit budget zal worden ingezet volgens de CEF- systematiek.
- Op het gebied van energie ligt de prioriteit bij het vervolmaken van het trans-Europese energienetwerk (TEN-E) door te werken aan projecten van gemeenschappelijk belang, met het oog op de verdere integratie van de interne energiemarkt, de bevordering van energietransitie en de verbetering van grens- en sector overstijgende interoperabiliteit van energie-infrastructuur. In de CEF (2021–2027) komt meer focus te liggen op projecten die CO₂-reductie faciliteren en grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van hernieuwbare energie bevorderen.
- Vanuit CEF-digitaal wordt voorgesteld om in te zetten op de uitrol van digitale infrastructuur. Daarbij gaat het onder andere om het aansluiten van sociaaleconomische actoren (zoals ziekenhuizen, scholen, overheden) als ook om de realisatie van WIFI in publieke ruimten, grensoverschrijdende 5G-dekking en digitale connectiviteit bij grensoverschrijdende transport- of energieprojecten.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment gaat de Commissie in op de gemaakte beleidskeuzes. De opzet van het programma wordt toegelicht alsmede de uitbreiding van het programma ten aanzien van grensoverschrijdend gebruik van duurzame energie en digitalisering. Hierbij is vooral gekeken hoe het meeste resultaat gehaald kan worden en de coherentie met het andere beleid verbeterd kan worden. Voor het impact assessment is gebruikt gemaakt van een publieke consultatie en zijn gerichte interviews gevoerd met enkele stakeholders. Op basis van het assessment worden voorstellen gedaan voor vereenvoudiging, meer flexibiliteit en betere performance, onder meer door meer synergie tussen de sectoren. Daaraan zal worden gewerkt door het opstellen van gezamenlijke werkprogramma's en het verwijderen van knelpunten voor synergie in de huidige regels.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

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

Nederland hecht belang aan de realisatie van de trans-Europese Netwerken voor transport, telecommunicatie en energie (TEN's). In de komende jaren liggen de belangrijkste technische uitdagingen voor grensoverschrijdende netwerken bij de energietransitie, CO₂-reductie en verdergaande digitalisering, en daar zou om die reden ook prioriteit aan gegeven moeten worden. Voorbeelden van deze opgaven zijn geautomatiseerd vervoer, schone mobiliteit, energieopslag en intelligente energiesystemen. Zie hiervoor ook de verschillende BNC-fiches inzake het derde mobiliteitspakket. Voorts is Nederland aanjager en voorstander van het verbeteren van de militaire mobiliteit in Europa en het onderwerp vormt voor Nederland, ook in het kader van CEF, een prioriteit.

De CEF wordt door Nederland beschouwd als een programma met een hoge Europese meerwaarde. Het directe management van de CEF bewijst efficiënt te zijn, met een sterke projectenpijplijn, een competitief selectieproces, gericht op EU-doelstellingen, gecoördineerde implementatie en een hoge Europese meerwaarde. Nederland ziet deze aanpak graag gecontinueerd. In de begrotingsperiode 2014–2020 werd voor het eerst een deel van het cohesiefondsbudget uitgevoerd onder direct management van het CEF, Nederland verwelkomt deze aanpak.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat positief tegenover de doelen van de CEF en een versterkte focus op de energietransitie en digitalisering in de sectoren, waarmee invulling wordt gegeven aan de Nederlandse inzet op prioriteiten zoals innovatie, klimaat en duurzaamheid. Nederland kan zich goed vinden in de voorstellen van de Commissie om 25% van de begroting te wijden aan de klimaatdoelstellingen en ziet deze verhoging als een stap in de goede richting. Nederland zal de hoge klimaatambitie van het CEF – namelijk 60% van de begrotingsmiddelen – ook in de komende programmeringsperiode steunen. Tegelijkertijd zet Nederland in op verdere operationalisering van de CEF-klimaatindicator om eenduidige toepassing te verzekeren.

Nederland kan zich goed vinden in de voorstellen om meer synergie te bewerkstelligen binnen het programma en daarmee middelen in te zetten voor de energietransitie en digitalisering van grensoverschrijdende netwerken van alle sectoren. Juist in het kader van CEF-energie vindt Nederland het zeer belangrijk dat er meer inhoudelijke focus komt op de energietransitie en grensoverschrijdende samenwerking voor hernieuwbare energie en CO₂-reductie. CEF kan hierin een ondersteunende rol spelen. Bij de afweging en beoordeling van de projecten moet daarom voorkeur worden gegeven aan projecten die niet alleen de «interconnectiviteit» maar vooral «duurzaamheid» bevorderen, zoals waterstof en autonoom vervoer. Nederland ziet mogelijk ook een rol voor de EU bij digitaal-projecten met een grensoverschrijdend karakter en grensoverschrijdende projecten die synergie bevorderen tussen energie, transport en digitalisering. Daarbij moet technologie-neutraliteit in acht worden genomen.

Nederland vindt dat de totstandkoming en financiering van energieverbindingen en digitalisering primair bij (gereguleerde) marktpartijen ligt. De inzet van EU-middelen uit deze faciliteit mag niet leiden tot marktverstoring en moet een Europese toegevoegde waarde hebben. Het kabinet pleit in alle gevallen voor behoud van cofinanciering door de initiatiefnemers van de projecten om de juiste prikkels bij deze partijen te houden.

Binnen CEF-transport geeft Nederland prioriteit aan grensoverschrijdende veilige, slimme en duurzame mobiliteit en is dan ook tevreden met het voorstel om op het gehele transportnetwerk een hoger aandeel van het beschikbare budget daarvoor in te zetten. Het voorstel bevat voor Nederland een aantal interessante wijzigingen. Zo wordt er meer nadruk gelegd op vergroening en digitalisering van het transportnetwerk. Daarmee wordt een groter deel van het totale budget bestemd voor de uitrol van laadinfrastructuur voor alternatieve brandstoffen langs de weg, binnenwateren en in de zeehavens. Ook wordt meer geïnvesteerd in de digitalisering van het transportnetwerk met programma's zoals het Europese veiligheidssysteem voor het spoor (ERTMS), het gezamenlijke Europese luchtruim (SESAR) en Intelligente Transport Systemen (ITS) langs de weg. De duurzaamheidsdoelstellingen kunnen niet alleen worden bereikt via veilige, slimme en duurzame innovatieoplossingen in regio's die behoren tot het kernnetwerk, maar ook door innovaties op het uitgebreide netwerk.

Op het dossier militaire mobiliteit is Nederland sinds mei 2017 internationaal aanjager. Doel is dat militair personeel en materieel sneller en gemakkelijker door Europa kan worden verplaatst. Dat is belangrijk met het oog op afschrikking door het NAVO-bondgenootschap en een geloofwaardige Europese defensie. Om die reden wordt de inzet van de Commissie gesteund om budget in te zetten voor het verbeteren van de strategische transportinfrastructuur, ten behoeve van militaire mobiliteit.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De financiering van het TEN-beleid kan rekenen op brede steun van de Europese lidstaten. Naar verwachting zal er vooral discussie zijn over de inzet van het budget waarbij de cohesiefondslanden met name pleiten voor nieuwe infrastructuur en de meer ontwikkelde landen – Nederland voorop – pleiten voor focus op veiligheid, innovatie/digitalisering en verduurzaming.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 172 en 194 VWEU. Artikel 172 VWEU voorziet in de goedkeuring van maatregelen als CEF door het Europees parlement en de Raad. De ondersteuning van hernieuwbare energieprojecten met veelal een grensoverschrijdend karakter vindt plaats op grond van artikel 194 VWEU. Nederland kan instemmen met de gekozen rechtsgrondslagen.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. De schaal en problematiek waar CEF zich op richt kunnen volgens Nederland het beste op Europees niveau aangepakt worden, omdat de voordelen groter zijn en de kosten lager als de lidstaten hierbij samenwerken. Veel innovaties in de transportsector dienen bovendien op Europese schaal ontwikkeld en uitgerold te worden. Duurzame energieprojecten zullen naar verwachting ook opgepakt gaan worden door de markt, maar de innovatieve integrale netwerkprojecten kunnen aanvankelijk financiering vanuit CEF nodig hebben om de investeringsrisico's te ondervangen. EU-steun dient hier met name om barrières te slechten op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking tussen lidstaten en integratie van sectoren te bevorderen. Voorts is Nederland van mening dat de uitrol van digitale infrastructuur bij marktfalen binnen een lidstaat een zaak is van nationale en/of regionale overheden. Nederland is wel positief over de subsidiariteit van grensoverschrijdende projecten voor digitale infrastructuur en grensoverschrijdende projecten die synergie bevorderen met transport en energie.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. Nederland steunt de versterkte aandacht voor de energietransitie en digitalisering in de sectoren in het voorstel voor het volgende MFK. De CEF en de voorgestelde beleidsdoelen, waarmee invulling wordt gegeven aan de Nederlandse inzet op prioriteiten zoals innovatie, klimaat en duurzaamheid in het nieuwe MFK, levert hieraan een belangrijke bijdrage.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Ten opzichte van de huidige periode (2014–2020) stelt de Commissie een nominale stijging van bijna 39% voor. Hierbij is al rekening gehouden met een EU-uittreding van het VK, door de uitgaven van de EU in het VK voor het huidige MFK af te trekken van de omvang van het programma.

De indicatieve verdeling is als volgt (in mld.):

| CEF | 2021–2027 | 2014–2020 |
|--|-----------|-----------|
| Transport-civiel | | |
| • Algemene middelen | 12.83 | 12.75 |
| • Uit cohesiefonds/voor cohesiefondslanden | 11.286 | 11.3 |
| Transport-militair | 6.5 | |
| Energie | 8,65 | 5.35 |
| Digitaal | 3 | 1.04 |

| CEF | 2021–2027 | 2014–2020 |
|--------|-----------|-----------|
| Totaal | 42,266 | 30.44 |

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

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

Projecten die worden gesubsidieerd uit de CEF zijn veelal projecten van de nationale overheid of provincies. Te denken valt aan projecten van Prorail, Rijkswaterstaat en infrastructuurprojecten van Nederlandse provincies.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

n.v.t.

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

n.v.t.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht

Investerings in de Europese netwerken van transport, telecommunicatie en energie dragen bij aan het realiseren van banen en groei. Het netwerk kan gezien worden als belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van de Europese markt en de concurrentiekracht van de Europese economie.

6. Implicaties juridisch

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

De verordening is rechtstreeks van toepassing. Er zijn geen gevolgen voor Nederlandse wetgeving.

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

In het voorstel krijgt de Commissie de bevoegdheid om zowel gedelegeerde handelingen, als uitvoeringshandelingen vast te stellen. Voorgesteld wordt om de bevoegdheid aan de Commissie te verlenen om door middel van gedelegeerde handelingen (art. 23):

- Wijzigingen van deel I van de bijlage betreffende de indicatoren en tot vaststelling van een monitoring- en evaluatiekader vast te stellen;
- Wijzigingen vast te stellen in deel II van de bijlage betreffende de indicatieve percentages van de begrotingsmiddelen die worden toegewezen aan de specifieke doelstelling van artikel 3;
- Wijzigingen vast te stellen van deel III van de bijlage betreffende de afbakening van de kernnetwerkcorridors en de vooraf geselecteerde segmenten; en de vooraf geselecteerde segmenten van het uitgebreide netwerk;
- Wijzigingen vast te stellen in deel IV van de bijlage betreffende de selectie van grensoverschrijdende projecten op het gebied van hernieuwbare energie;
- Wijzigingen vast te stellen in deel V van de bijlage betreffende de selectie van de projecten van gemeenschappelijk belang op het gebied van digitale connectiviteit.

De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt volgens NL juridisch gezien voor de hand omdat een bevoegdheid voor de Commissie tot aanvulling en wijziging van het basisinstrument (waartoe ook de bijlagen worden gerekend) alleen via delegatie kan worden verleend. De bevoegdheid wordt toegekend voor de looptijd van het nieuwe MFK (Art. 24, lid 2: tot en met 31 december 2028). Nederland kan hiermee instemmen.

Voorgesteld wordt daarnaast om de bevoegdheid aan de Commissie te verlenen om door middel van uitvoeringshandelingen het werkprogramma zoals genoemd in art. 110 van het Financieel Regelement vast te stellen in overeenstemming met de in artikel 22 van het voorstel bedoelde onderzoeksprocedure. De NL-beoordeling t.a.v. de voorgestelde uitvoeringsbevoegdheden is positief, aangezien de vast te stellen uitvoeringshandelingen erop gericht zijn om de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren.

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

De verordening zal in werking treden per 1 januari 2021. Dit wordt door Nederland beoordeeld als haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal een evaluatie van het programma uitvoeren om daarmee de efficiency, effectiviteit, relevante, coherentie en toegevoegde waarde, in overeenstemming met artikel 34 paragraaf 3 van het financieel reglement, te beoordelen (art. 21).

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

n.v.t

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen