

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2670

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 14 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 Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 2663)

Fiche: MFK – Verordening Digital Europe programma (2021–2027) (Kamerstuk 22 112, nr. 2664)

Fiche: MFK – Invest EU-programma (Kamerstuk 22 112, nr. 2665)

Fiche: MFK – Verordening programma Europees Solidariteitskorps (Kamerstukken 22 112 en 34 738, nr. 2666)

Fiche: MFK – Verordening Douane-programma (Kamerstuk 22 112, nr. 2667)

Fiche: MFK – Verordening Fiscalis-programma (Kamerstuk 22 112, nr. 2668)

Fiche: MFK – EU-Ruimtevaartprogramma (Kamerstuk 22 112, nr. 2669)

Fiche: MFK – LGO-besluit

Fiche: MFK – Verordening financieel programma ontmanteling nucleaire faciliteiten en beheer kernafval (Kamerstuk 22 112, nr. 2671)

Fiche: MFK – Verordening tot oprichting Asiel en Migratiefonds (AMF) (Kamerstuk 22 112, nr. 2672)

Fiche: MFK – Verordening Fonds voor interne veiligheid (Kamerstuk 22 112, nr. 2673)

Fiche: MFK – Verordening voor het instrument voor grensbeheer en visa als onderdeel van het Geïntegreerd Grensbeheerfonds (Kamerstuk 22 112, nr. 2674)

Fiche: MFK – Verordening Instrument financiering douanecontroleapparatuur (Kamerstuk 22 112, nr. 2675)

Fiche: MFK – Oprichting van het Europees Defensiefonds
(Kamerstuk 22 112, nr. 2676)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: MFK – LGO-besluit

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een besluit van de Raad inzake de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie, met inbegrip van de betrekkingen tussen de Europese Unie enerzijds en Groenland en het Koninkrijk Denemarken anderzijds («LGO-besluit»)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 juni 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018) 461
- d) *EUR-lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A461%3AFIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2018)337
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 203 VWEU is van toepassing.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Unanimititeit
- j) *Rol Europees Parlement*
Raadpleging

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 (MFK) voor 2021–2027. De Landen en Gebieden Overzee (LGO's), minus Groenland, maken nu in het huidige MFK aanspraak op financiering uit het 11e Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), waaruit territoriale en regionale programma's worden opgesteld en gefinancierd. Tevens kunnen LGO's in aanmerking komen voor programma's en instrumenten behorend tot het EU-budget, zoals Horizon 2020, of steun van de Europese Investeringsbank (EIB).

Het voorstel betreft een nieuw financieel instrument voor zowel Groenland als de andere LGO's in het kader van het MFK 2021 – 2027. Dit voorstel moet de verschillende instrumenten die gelden voor enerzijds Groenland en anderzijds de overige LGO's samenvoegen tot één instrument. Daarbij is extra aandacht voor meer flexibiliteit, vereenvoudiging, samenhang en prestaties. Het voorstel moet leiden tot meer eenheid van beleid (alle LGO's onder dezelfde financieringsbron), consolidatie van gedeelde doelen, simplificatie en eenheid van het juridisch kader en een groter profiel voor de LGO's als groep. Een andere reden om nu de besluiten samen te voegen is het uittreden van het VK uit de EU. Hiermee komen ook de twaalf Britse LGO's buiten de werking van dit besluit te vallen, waardoor het aantal LGO's de facto gehalveerd wordt.

Het voorstel omvat het samenvoegen van de verschillende besluiten tot één besluit, waarbij de artikelen uit het LGO-besluit en het Groenland-besluit zijn samengevoegd binnen dezelfde gebieden. Tevens is de structuur en het gros van de artikelen uit het huidige LGO-besluit behouden. Dit betekent dat het besluit bestaat uit drie pijlers: politieke zaken, handel en samenwerking. Belangrijk in het nieuwe LGO-besluit is dat relatief veel aandacht wordt gegeven aan duurzame ontwikkeling en klimaat, zodat dit aansluit bij de algehele klimaatdoelstelling van het MFK. Acties onder het programma moeten daarom voor een deel bijdragen aan de klimaatdoelstellingen van de EU. Ook heeft het instrument een nieuwe enveloppe om samenwerking aan te moedigen tussen LGO's, ultra perifere gebieden (UPG's), ACS-landen en overige landen. Ook in het EU onderhandelingsmandaat voor een vervolgpact na 2020 met de landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan is een rol voorzien voor de LGO's. Mede dankzij Nederlandse inzet is in dit onderhandelingsmandaat opgenomen dat de LGO's een waarnemersstatus zouden moeten krijgen binnen het vervolgpact. De betrokkenheid van LGO's is van belang voor een versterkte regionale integratie en samenwerking, onder andere in het Caribisch gebied. De onderhandelingen met de ACS-landen gaan naar verwachting in het najaar van start. De financiering van het toekomstige partnerschap met ACS-landen zal worden geregeld met dit LGO-besluit.

Het nieuwe instrument moet gaan bestaan uit een programma van 500 miljoen euro. Hiervan is voor de periode 2012–2027 225 miljoen euro beschikbaar voor Groenland en 225 miljoen euro beschikbaar voor de LGO's van Nederland en Frankrijk (alles in lopende prijzen). Deze 225 miljoen euro is onderverdeeld in 159 miljoen euro voor de territoriale enveloppe en 66 miljoen euro voor de regionale enveloppe. Daarnaast is 15 miljoen euro beschikbaar voor de intraregionale enveloppe, 13 miljoen euro voor de B-enveloppe, ten behoeve van onvoorziene omstandigheden, en 22 miljoen euro voor technische assistentie. Het beschikbare bedrag voor de territoriale enveloppe is in absolute termen lager dan onder het 11^e EOF, maar hoeft daarentegen niet gedeeld te worden met de Britse LGO's. Per saldo wordt het budget voor de Nederlandse en Franse LGO's daarom verhoogd van 152,55 naar 159 miljoen euro. In het LGO-besluit zijn de sectoren vastgesteld waaraan financiële middelen ter beschikking staan. Onder het nieuwe LGO-besluit is het eveneens mogelijk voor het bedrijfsleven om aanspraak te maken op financiering vanuit de financiële middelen die ter beschikking staan aan de LGO's.

b) Impact assessment Commissie

Begin dit jaar heeft de CIE een impact assessment uitgevoerd (SWD (2018) 337), gericht op de grootste verandering ten opzichte van de financiering onder het huidige MFK: het samenvoegen van diverse externe instrumenten. Een van de uitkomsten was dat budgettering van het EOF onder de begroting voor de hand ligt, mits de huidige *African Peace Facility*, vanwege het militaire karakter, buiten de begroting blijft. Over de beheersstructuur en politieke sturing door Commissie/EDEO van dit nieuwe instrument, kwam uit deze analyse weinig informatie. Basis van dit impact assessment was de Mid-Term Review waarin ook werd opgemerkt dat het samenvoegen van de huidige instrumenten onder een instrument wenselijk zou kunnen zijn.

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 heeft met zes LGO's (Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten) een directe band binnen het Koninkrijk onderscheidenlijk Nederland. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn autonome landen binnen het Koninkrijk; Bonaire, Saba en Sint Eustatius openbare lichamen binnen het land Nederland. De verbondenheid tussen Europees Nederland en de Koninkrijksdelen in het Caribisch gebied vraagt om een constructieve samenwerking. Samenwerking met de Europese Unie is hier één van de pilaren van en kan zorgen voor verdere positieve ontwikkeling van de Koninkrijksrelaties.

Nederland acht het van belang dat het volwassen partnerschap tussen de EU en de LGO's, wat is opgezet onder het eerste LGO-besluit, wordt voortgezet. Ook is Nederland positief over de brede aanpak die de Commissie voorstelt. Deze brede aanpak kan verder worden uitgewerkt in concrete programma's in de LGO's. Met betrekking tot vereenvoudiging van de procedures, zal Nederland hier op blijven inzetten. Nederland zet voorts in op een versterkte regionale integratie en samenwerking in het Caraïbisch gebied via het vervolgparterschap dat is voorzien met landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (Post-Cotonou).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland steunt de algemene lijnen van het voorstel. De zichtbaarheid van de LGO's wordt vergroot en er is meer ruimte voor financiering van projecten, zowel territoriaal als regionaal. Ook erkent de Commissie de noodzaak tot vereenvoudiging van de procedures, komen er meer mogelijkheden voor regionale samenwerking tussen eilanden met verschillende statussen en blijven belangrijke en goedwerkende elementen uit het huidige besluit behouden.

Wel heeft Nederland een aantal vragen ten aanzien van dit voorstel. Het betreft hier vragen over hoe de Commissie de vereenvoudiging praktisch vorm ziet krijgen en in hoeverre de mogelijkheid voor hulp aan LGO's na een natuurramp bestaat. Daarvoor is de B-enveloppe in principe bedoeld, maar deze is kleiner dan onder het huidige programma. De ervaringen

van de orkanen Irma en Maria leren dat er grote verschillen zijn in noodhulp aan LGO's en UPG's na een natuurramp van dergelijke grootte. Ook voorziet het nieuwe besluit in een aantal nieuwe mogelijkheden op het gebied van arbeidsrecht en mededingingsbeleid, waarvan de uitwerking op de LGO's nog niet helder is. Extra aandacht zal gevraagd worden voor verstevigde samenwerking tussen LGO's en UPG's, zeker in het Caribisch gebied.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Na de uittreding van het VK uit de EU blijven slechts drie lidstaten over met LGO's: Denemarken, Frankrijk en Nederland. Dit leidt ertoe dat deze drie lidstaten tijdens de onderhandelingen in de Raad steun bij elkaar zullen moeten zoeken. De posities van de verschillende LGO's zijn hierbij ook van belang. Nederland zet er dan ook op in om in gezamenlijkheid met enerzijds de Nederlandse LGO's en anderzijds de lidstaten Denemarken en Frankrijk tot een gedeelde lijn te komen ten aanzien van dit voorstel. Hoewel de positie van andere lidstaten op dit moment nog niet formeel bekend is, hebben met name Oost-Europese lidstaten zich in het verleden kritisch opgesteld ten opzichte van LGO-financiering.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het LGO-besluit is gebaseerd op art. 203 VWEU. Op grond van deze bepaling stelt de Raad op basis van de in het kader van de associatie van de landen en gebieden met de Unie bereikte resultaten en van de in de Verdragen neergelegde beginselen de bepalingen vast betreffende de wijze van toepassing en de procedure van de associatie van de landen en gebieden met de Unie. Het kabinet acht art. 203 VWEU de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. Het LGO-besluit is onderdeel van het Europees Nabuurschapsbeleid en het Europese Externe beleid. In artikel 355 VWEU lid 2 wordt bepaald dat landen en gebieden overzee het onderwerp vormen van de bijzondere associatieregeling. Het raamwerk voor deze bijzondere associatieregeling staat omschreven in het vierde deel van het VWEU en is nader uitgewerkt in het LGO-besluit. Dit besluit kan enkel op het niveau van de Unie worden vastgesteld, omdat het doel van de associatie, namelijk het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling van de LGO en de totstandbrenging van nauwe economische betrekkingen tussen LGO's en de Unie niet op lidstaat-niveau geregeld kunnen worden.

Voor zover het gaat om de handelsregeling voor de LGO, is de subsidiariteit niet van toepassing, omdat de gemeenschappelijke handelspolitiek onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt (zie art. 3, lid 1, onder e, VWEU).

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit positief. Het voorstel gaat uit van een flexibele aanpak die op de situatie van elk LGO is afgestemd. Hiermee staan de middelen in het voorstel in verhouding tot het doel.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Onder het nieuwe MFK wordt 500 miljoen euro (lopende prijzen) gereserveerd voor het nieuwe LGO-besluit. Ten opzichte van de huidige periode (2014–2020) stelt de Commissie een nominale daling van 14% voor op basis van het beschikbare budget voor LGO uit het Europees Ontwikkelingsfonds en de financiering voor Groenland op basis van het Groenland-besluit. Deze middelen komen uit begrotingshoofdstuk 6: «Neighbourhood and the World». Daarmee wordt het instrument voor de LGO's binnen de begroting geplaatst. Met betrekking tot de daling moet worden opgemerkt dat het programma sterk gewijzigd is ten opzichte van de huidige periode, aangezien de 12 Britse LGO's buiten de werking van het nieuwe besluit komen te vallen. Hiervoor gecorrigeerd, laat de territoriale allocatie voor de Nederlandse en Franse LGO's een lichte nominale stijging zien. De allocatie voor Groenland blijft in dit voorstel grotendeels gelijk aan het huidige MFK. Hierbij is geen rekening gehouden met inflatie in 2021–2027.

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over het nieuwe LGO-besluit 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 het nieuwe LGO-besluit niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het nieuwe LGO-besluit 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. 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. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. 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 decentrale overheden

Van de beschikbare middelen komt 159 miljoen euro (lopende prijzen) rechtstreeks ten goede aan de Franse en Nederlandse LGO's. De projectvoorstellen worden, na honorering, volledig gefinancierd vanuit de Europese Unie. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Onder het nieuwe LGO-besluit is het eveneens mogelijk voor het bedrijfsleven om aanspraak te maken op financiering vanuit de financiële middelen die ter beschikking staan aan de LGO's.

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

De verantwoording van projecten die vanuit dit programma gefinancierd worden, is niet anders dan de verantwoording onder het huidige LGO-besluit. Wel wordt gekeken door de CIE naar een verlichting van de administratieve lasten voor de LGO, waar mogelijk.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

n.v.t

6. Implicaties juridisch

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

Het nieuwe LGO-besluit is gebaseerd op het huidige LGO-besluit. Dit leidt niet tot wijzigingen van regelgeving voor de rijksoverheid en decentrale overheden.

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

Op grond van art. 86 van het voorstel wordt de Commissie gemachtigd om gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van de bijlage II, III en IV. Het kabinet acht deze gedelegeerde bevoegdheid wenselijk omdat hiermee snel gereageerd kan worden om technologische ontwikkelingen en wijzigingen in de douane- en handelswetgeving.

Voorts voorziet art. 86, tweede alinea in een bevoegdheid voor de Commissie om artikel 3 van bijlage I te wijzigen teneinde de indicatoren waar nodig te herzien en aan te vullen en dit besluit aan te vullen met bepalingen inzake de vaststelling van een monitoring- en evaluatiekader. Het kabinet kan instemmen met deze bevoegdheid omdat dit bijdraagt aan een effectieve evaluatie van de voortgang van dit besluit in de richting van de verwezenlijking van zijn doelen. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt bij bovengenoemd bevoegdheidstoekenningen juridisch gezien voor de hand, omdat het om bevoegdheidstoekenningen tot wijziging van de bijlagen of aanvulling van het besluit betreft. De bevoegdheidsdelegaties worden met ingang van 1 januari 2021 voor een periode van 5 jaar aan de Commissie verleend. Deze termijn kan stilzwijgend verlengd worden.

Daarnaast voorziet in het voortel in verschillende bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het kabinet kan hiermee instemmen, omdat het gaat om maatregelen die gericht zijn op uitvoering van het besluit volgens eenvormige voorwaarden in alle lidstaten. Op grond van artikel 80 van het voorstel stelt de Commissie via uitvoeringshandelingen (onderzoeksprocedure) de in het kader van dit besluit meerjarige indicatieve programma's vast in de vorm van programmeringsdocumenten. Art. 10, lid 6 van bijlage II verleent de Commissie de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen (onderzoeksprocedure) maatregelen vast te stellen die voorzien in de in lid 1 van dat artikel bedoelde cumulatie. Artikel 16, lid 8 voorziet in een bevoegdheid voor de Commissie om door middel van uitvoeringshandelingen (onderzoeksprocedure) een maatregel vast te stellen die voorziet in een lid 1 van dat artikel bedoelde tijdelijke afwijking. Het kabinet kan instemmen met de keuze voor de onderzoeksprocedure in bovengenoemde artikelen, omdat het gaat om maatregelen van algemene strekking.

Artikel 2 van bijlage III geeft de Commissie de bevoegdheid om de preferentiële regeling via de raadplegingsprocedure tijdelijk in te trekken voor alle dan wel bepaalde producten van oorsprong uit een begunstigd land, wanneer zij van oordeel is dat er voldoende bewijs is dat dit om de op grond van art. 1 van bijlage III genoemde redenen rechtvaardigen. Op grond van art. 5 van bijlage IV krijgt de Commissie de bevoegdheid om via de raadplegingsprocedure uitvoeringshandelingen voorafgaande toezichtmaatregelen vast te stellen. Artikel 6 van bijlage IV geeft de Commissie de bevoegdheid om via de raadplegingsprocedure voorlopige vrijwaringsmaatregelen vast te stellen.

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

Het besluit treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Dit is volgens het kabinet haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het instrument wordt na uiterlijk 4 jaar geëvalueerd. Dit is ongeveer halverwege het programma. Het kabinet acht dit wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

n.v.t.

b) Handhaafbaarheid

n.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.