

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2645

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) (Kamerstuk 22 112, nr. 2644)

Fiche: MFK – LIFE-verordening 2021–2027

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

Fiche: MFK – LIFE-verordening 2021–2027

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1293/2013
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
1 juni 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 385
- d) *EUR-Lex*
https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1528986866503&PROC_NUM=0209&DB_INTER_CODE_TYPE=OLP&type=advanced&PROC_ANN=2018&lang=nl
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2018)292
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Art. 192 VWEU
- 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.

Vanuit het Meerjarig Financieel Kader (MFK) worden investeringen in milieu- en klimaatacties, in het Commissievoorstel in totaal 25% van de begroting, hoofdzakelijk gefinancierd door de belangrijkste financieringsprogramma's op de verschillende MFK-deelterreinen. Hier worden milieu- en klimaatdoelen in de doelstellingen van die programma's geïntegreerd. Het gaat hierbij onder meer om het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV), het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie Horizon Europa, de Connecting Europe Facility, alsmede externe beleidsinstrumenten en financiële instrumenten van de EU.

Het LIFE-programma is het enige EU-fonds dat zich uitsluitend op milieu- en klimaatdoelstellingen richt. LIFE beoogt behoud, bescherming, en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, en streeft naar een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen door middel van gerichte steun aan acties op het gebied van beleid en marktintroductie. Op bepaalde gebieden (d.w.z. natuur en biodiversiteit, met inbegrip van mariene ecosystemen) vervult het LIFE-programma een unieke en cruciale rol. Er is gebleken dat er vooral ten aanzien van de programma's voor plattelands-

ontwikkeling sprake is van synergie en complementariteit. LIFE speelt de rol van katalysator ter ondersteuning van kleinschalige acties die tot doel hebben duurzame productie-, distributie- en consumptiepraktijken op te starten, uit te breiden of te versnellen, en ter bescherming van natuurlijk kapitaal.

LIFE subsidieert daartoe:

- Gerichtte acties voor marktintroductie van eco-innovatieve technologie t.b.v. klimaat, circulaire economie en een schone, circulaire, energie-efficiënte, koolstofarme en klimaatbestendige samenleving (onder meer door de overgang naar schone energie, alsmede door de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en het tot staan brengen en ombuigen van biodiversiteitsverlies, en aldus bij te dragen tot duurzame ontwikkeling).
- Projecten ter bevordering van de Natura-2000 implementatie in Nederland, alsmede projecten ter bevordering van de biodiversiteit in bredere zin dan alleen Nature-2000.

De te steunen activiteiten beogen:

- De ontwikkeling en uitwisseling van beste praktijken en kennis te faciliteren;
- Capaciteitsopbouw en versnelling te ondersteunen bij de tenuitvoerlegging van wetgeving en beleid inzake het milieu en het klimaat en de overgang naar schone energie te vergemakkelijken;
- Belanghebbenden bij het testen van kleinschalige technologieën en oplossingen te ondersteunen;
- Financiering uit andere bronnen te mobiliseren.

Het programma helpt daarmee de kloof tussen de ontwikkeling van nieuwe kennis en het in praktijk brengen daarvan te dichten.

LIFE beschikt over een relatief bescheiden budget en richt zich daarmee op een niche tussen EU-programma's ter ondersteuning van onderzoek en innovatie enerzijds, en het fonds voor plattelandsontwikkeling en de structuurfondsen ter financiering van de grootschalige invoering van maatregelen anderzijds.

De indicatieve verdeling is als volgt:

- (a) 3,5 Miljard EUR voor het gebied Milieu, waarvan
 - 2,15 Miljard EUR voor het sub programma Natuur en biodiversiteit en
 - 1,35 Miljard EUR voor het sub programma Circulaire economie en levenskwaliteit;
- (b) 1,95 Miljard EUR voor het gebied Klimaatactie, waarvan
 - 0,95 Miljard EUR voor het sub programma Mitigatie van en aanpassing aan klimaatverandering en
 - 1,0 Miljard EUR voor het sub programma Overgang naar schone energie.

De in het vorige LIFE+ programma (2014–2020) bestaande themas grondstoffengebruik en milieu (lucht-, bodem- en waterkwaliteit) behouden hun budget; deze komen voornamelijk terug in het nieuwe sub-programma Circulaire Economie en Levenskwaliteit. Ten opzichte van het LIFE-programma 2014–2020 komt de verruiming van het budget vooral ten goede aan het nieuwe thema «Clean energy transition» en het bestaande thema «Nature and biodiversity».

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een aantal opties verkend in het impact assessment. Deze opties zijn gericht op de verbetering van de toegankelijkheid van het programma en ter verbetering van de prestaties en de katalysatorfunctie van het programma.

Daarnaast stelt de Commissie in het impact assessment dat de momenteel in het kader van Horizon 2020 voor de periode 2014 tot en met 2020 gefinancierde steun voor capaciteitsopbouw voor de overgang naar schone energie, die bijdraagt aan mitigatie van de klimaatverandering, in het volgende MFK naar LIFE moet worden verschoven.

In het impact assessment concludeert de Commissie dat bescherming van biodiversiteit beter gediend zou worden wanneer LIFE zich richt op kleine subsidies voor biodiversiteit, waarbij de EU inzet op mainstreaming in andere financieringsprogramma's, in plaats van een groot fonds voor biodiversiteit onder LIFE.

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 op 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.

LIFE is een van de programma's die onder het toekomstige MFK vallen. De thema's in dit programma sluiten aan bij het Nederlandse beleid op het gebied van klimaat en duurzaamheid en de transitieagenda's circulaire economie. Een circulaire economie helpt om onze klimaatdoelen te realiseren. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft gewezen op de sterke samenhang tussen de energietransitie en de transitie naar de circulaire economie¹. TNO² schat in dat het geheel realiseren van de kwantitatieve doelen van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie en de transitieagenda's kan leiden tot een aanzienlijke aanvullende bijdrage aan de CO₂-reductie in Nederland van bijna 8 Mton CO₂ per jaar in 2030 tot minstens 13 Mton per jaar in 2050. Het Rijksbrede programma «Nederland Circulair in 2050» werkt toe naar 50% minder verbruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) in 2030 en een volledig circulaire economie in 2050.

¹ Drissen & Vollebergh, «Kan de circulaire economie een bijdrage leveren aan de energietransitie?», 2018

² -Rietveld et al. «Effecten van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie en de Transitieagenda's op de emissie van broeikasgassen», 2018.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland steunt de versterkte aandacht voor klimaat en natuur in het voorstel voor het volgende MFK. Nederland kan zich daarbij goed vinden in de voorstellen van de Commissie om 25% van de begroting te wijden aan de klimaatdoelstellingen, als een goede eerste stap. Mede om die reden staat Nederland positief tegenover de doelen van het LIFE-programma als onderdeel van de voorgestelde verhoogde klimaatinzet, waarmee invulling wordt gegeven aan de Nederlandse inzet op prioriteiten zoals innovatie, klimaat en duurzaamheid in het nieuwe MFK.

Ophoging van de doelstelling dat minimaal 25% van de uitgaven onder het MFK klimaat gerelateerd moet zijn, is in lijn met de Europese klimaatambitie zoals uiteengezet in het regeerakkoord. Het wegingscriterium dat negatieve effecten op milieu- en klimaatdoelen vermeden worden bij gehonoreerde aanvragen draagt bovendien bij aan de samenhang met de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties en het Klimaatakkoord van Parijs.

Nederland wil met de bestedingen onder het MFK zo veel mogelijk Europese toegevoegde waarde genereren en is dan ook positief over de rol van evaluaties van de impact van LIFE in de programmaperiode 2014–2020 in de programmering voor het nieuwe MFK. In het kader van impact is Nederland ook positief over de wegingscriteria bij de toerekening van de middelen die bijvoorbeeld betrekking hebben op duurzame aanbesteding, reproduceerbaarheid en opschaalbaarheid van de projecten.

Nederland vindt synergie met programma's als de structuurfondsen, Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en Horizon Europe belangrijk voor de effectieve invulling van de katalysator-functie van LIFE. Hierbij gaat het onder andere om de uitrol van technische innovaties voortkomend uit andere EU-programma's. Om die reden waardeert Nederland de ontwikkeling van het schone energie sub-programma.

Nederland steunt voorts de ambitie van het LIFE-programma op het terrein van hernieuwbare energie, de circulaire economie, en natuur en biodiversiteit. Nederland had vanuit de Nederlandse beleidsprioriteiten wel graag meer ambitie gezien op het thema van circulaire economie en niet alleen op het gebied van hernieuwbare energie en natuur en biodiversiteit. Nederland wenst dit te vertalen naar het definitieve werkprogramma (multiannual workprogramme) voor LIFE, om te zorgen dat er ook meer inhoudelijke ruimte is voor circulaire economie t.a.v. het huidige bestaande hoofdstuk «Resource efficiency».

Nederland zet in op het zo spoedig als mogelijk verkrijgen van duidelijkheid over:

- De percentages van de cofinanciering van LIFE-projecten;
- Het al dan niet loslaten van de regionale allocatiecriteria;
- Een prominente rol voor het LIFE-comité met een actieve betrokkenheid bij het programmeren van de LIFE-werkprogramma's door de ministeries I&W, LNV en EZK;
- Assistentie voor recent tot de EU toegetreden lidstaten die moeite hebben met het indienen van correcte LIFE-aanvragen; deze lidstaten claimen niet het voor hen gealloceerde LIFE-geld. Nederland zou graag zien dat er beleid komt op die niet geclaimde gelden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het LIFE-programma kan rekenen op brede steun van de Europese lidstaten. Naar verwachting zal er vooral discussie zijn over de inzet, de vereisten voor, en de hoogte van cofinanciering en over de allocatie en de geografische balans tussen verdeling van het budget over de lidstaten. Ook wordt discussie verwacht over de rol van het LIFE-comité in de toekomst. Daarnaast zijn er enkele lidstaten die de ambitie op het gebied van natuur niet hoog genoeg vinden. Recent tot de EU toegetreden lidstaten hebben moeite met het indienen van correcte LIFE-aanvragen en claimen niet het voor hen gealloceerde LIFE-bedrag.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert het voorstel op artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 192 VWEU vormt de basis voor het optreden van de EU op het gebied van milieu- en klimaatverandering. Deze rechtsgrondslag dekt ook de activiteiten ter ondersteuning van de overgang naar schone energie, aangezien zij rechtstreeks bijdragen aan mitigatie van klimaatverandering. Nederland kan instemmen met deze rechtsgrondslag. Het betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en haar lidstaten (art. 4, lid 2, onder e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. De meeste milieuproblemen zijn van grensoverschrijdende of transnationale aard en kunnen niet afdoende worden opgelost door de afzonderlijke lidstaten. Een EU-optreden is vereist om adequate mechanismen in te stellen voor een doelmatige omgang met dergelijke problemen en gebreken in de coördinatie te vermijden. Bovendien is een goed beheer van Europese en mondiale natuurlijke rijkdommen van essentieel belang voor de goede werking van de interne markt.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit positief. Nederland steunt de versterkte aandacht voor klimaat en natuur in het voorstel voor het volgende MFK. Het LIFE-programma en de voorgestelde verhoogde klimaatinzet voor de bedoelde 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

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over de toekomst van het LIFE-programma wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het MFK 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het voorstel inzake LIFE niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het toekomstige LIFE-programma zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een

ambitieuze 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.

Ten opzichte van de huidige periode (2014–2020) stelt de Commissie een nominale stijging van bijna 60% voor. Hierbij is rekening gehouden met een EU-uittrekking 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. Hierbij moet tevens worden opgemerkt dat programma LIFE nieuwe verantwoordelijkheden omvat ten opzichte van de huidige periode. Deze verhoging komt deels voort uit het nieuwe sub programma schone energie, wat op dit moment wordt uitgevoerd onder Horizon 2020 (zie impact assessment hieronder).

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

De voorgestelde toename van het programmabudget betekent dat de rijksoverheid of decentrale overheden mogelijk meer subsidie kunnen aanvragen voor de categorie geïntegreerde projecten en mogelijk meer bij moeten dragen via cofinanciering.

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

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

De voorgestelde toename van het programmabudget betekent dat meer ondernemers mogelijk meer subsidie kunnen ontvangen voor de categorie traditionele projecten.

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

Het voorstel leidt niet tot meer regeldruk/administratieve lasten dan het huidige programma. De voorgestelde flexibilisering van het programma leidt mogelijk tot vermindering regeldruk/administratieve lasten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Een mogelijk verhoogd budget kan bijdragen aan hogere subsidieontvangst voor Nederlandse ondernemers die projecten indienen binnen de door LIFE gesteunde thema's en is mogelijk gunstig voor de Nederlandse concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

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

N.v.t.

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

Voorgesteld wordt om de bevoegdheid aan de Commissie te verlenen om door middel van gedelegeerde handelingen:

- Wijzigingen vast te stellen van bijlage II om indien nodig de indicatoren te herzien of aan te vullen en om deze verordening aan te vullen met bepalingen inzake de vaststelling van een kader voor toezicht en evaluatie (art. 18 lid 2, jo. art. 21).

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. Nederland kan hiermee instemmen, maar ziet graag dat de vertegenwoordigers in het LIFE-comité door de Commissie worden geraadpleegd bij de voorbereiding van de gedelegeerde handelingen m.b.t. het programmeren van de LIFE-werkprogramma's.

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

Het LIFE-programma zal in werking treden op 1 januari 2021. Dit wordt door Nederland beoordeeld als haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal halverwege het programma en aan het einde van de uitvoering van het programma, doch uiterlijk 4 jaar na 31 december 2027, evaluaties verrichten conform de punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016. Nederland kan zich hierin vinden (art. 19).

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

N.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen