

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2633

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 11 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 Commissie programma Creative Europe 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 2623)

Fiche: MFK – «Erasmus»: het programma van de Unie voor onderwijs, training, jeugd en sport (Kamerstuk 22 112, nr. 2624)

Fiche: MFK – Verordeningen Pericles IV-programma (Kamerstuk 22 112, nr. 2625)

Fiche: MFK – verordening EFRO en Cohesiefonds 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 2626)

Fiche: MFK – Verordening voor Europese territoriale samenwerking (Interreg) 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 2627)

Fiche: MFK – Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de ESI-fondsen (Kamerstuk 22 112, nr. 2628)

Fiche: MFK – Verordening voor het Europees globaliseringsfonds (Kamerstuk 22 112, nr. 2629)

Fiche: MFK – ESF+ verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2630)

Fiche: MFK – Verordening Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het fraudebestrijdingsprogramma van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 2631)

Fiche: MFK – Verordening tot instelling van een Europese stabilisatiefunctie voor investeringen (Kamerstuk 22 112, nr. 2632)

Fiche: MFK – Verordening Hervormingsondersteuningsprogramma

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: MFK – Verordening Hervormingsondersteuningsprogramma

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad aangaande de oprichting van het Hervormingsondersteuningsprogramma voor de periode 2021 tot 2027.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
31 mei 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018) 391
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1527781056037&uri=COM:2018:391:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2018) 310 en SWD(2018) 311 (samenvatting)
- 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

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. Onder het hoofdstuk «Cohesie en waarden» stelt de Europese Commissie een *Reform Support Programme* (hierna: Hervormingsondersteuningsprogramma) voor. Dit programma is gericht op het verbeteren van de vaak achterblijvende implementatie van structurele hervormingen in lidstaten, met name zoals geïdentificeerd in het Europees Semester, onder meer in de landspecifieke aanbevelingen. Met het programma wordt beoogd middels financiële prikkels en technische assistentie lidstaten te ondersteunen bij en aan te zetten tot de implementatie van hervormingen. Het programma is gescheiden van, maar inhoudelijk aanvullend aan de Europese Structuur- en Investeringsfondsen. Het voorgestelde programma bevat drie instrumenten: (I) een financiële ondersteuningsinstrument of *Reform Delivery Tool*, (II) een instrument voor technische assistentie zijnde een voortzetting van het huidige *Structural Reform Support Programme* (SRSP) en (III) een convergentiefaciliteit. Elk van de instrumenten kan door lidstaten op vrijwillige basis worden benut. Het totale programma kent een budget van EUR 25 miljard voor de gehele periode 2021–2027, met een indicatieve verdeling over de instrumenten: EUR 22 miljard voor het financiële ondersteuningsinstrument, EUR 840 miljoen voor het instrument voor technische assistentie en EUR 2,16 miljard voor de convergentiefaciliteit (waarvan EUR 2 miljard voor de financiële component en EUR 160 miljoen voor de technische component van deze convergentiefaciliteit). Aanvullend kunnen lidstaten vrijwillig tot 5% van hun landenveloppe onder de

Europese Structuur- en Investeringsfondsen (hierna: ESI-fondsen) overhevelen naar dit programma als aanvullend budget voor de ondersteuning van hervormingen in de eigen lidstaat.

l) Financieel ondersteuningsinstrument / Reform Delivery Tool

Vanuit het nieuwe instrument voor financiële ondersteuning kunnen lidstaten een financiële bijdrage ontvangen na de implementatie van hervormingen zoals geïdentificeerd in de context van het Europees Semester. Dit kan gaan om de hervormingen zoals aanbevolen in de landspecifieke aanbevelingen (CSRs), maar ook hervormingsuitdagingen daarbuiten, bijvoorbeeld zoals geïdentificeerd in het jaarlijkse Landenrapport van de Europese Commissie.

Onder dit instrument kunnen lidstaten na implementatie van hervormingen financiële bijdragen ontvangen tot een bepaald maximumbedrag, gebaseerd op het bevolkingsaandeel in de EU27. De wijze van verdeling is vastgelegd in Annex I bij de voorgestelde verordening, met als uitgangspunt voor Nederland een bevolkingsaandeel van 3,85% van de totale EU-bevolking.

Het budget zal in stappen beschikbaar komen. In de eerste twintig maanden van het programma zal de eerste helft á EUR 11 miljard beschikbaar zijn, waarvan Nederland maximaal EUR 423 miljoen kan ontvangen. Na twintig maanden komt ook de tweede EUR 11 miljard beschikbaar, plus het resterende bedrag dat niet is uitgekeerd in de eerste twintig maanden. Zolang er budget resteert zal de Commissie met regelmaat lidstaten via *calls* in de gelegenheid stellen hervormingsvoorstellen te doen. Voor deze tweede fase gelden geen lidstaatmaxima, zodat lidstaten worden geprikkeld voortvarend aan de slag te gaan met hervormingen. Als in deze tweede fase het budget echter wordt overtekend, zal het resterende bedrag proportioneel worden verdeeld via de verdeelsleutel zoals vastgelegd voor de eerste fase (op basis van de bevolkingsomvang). Annex I bevat een toelichting hierop.

Een lidstaat kan op eigen initiatief een voorstel doen voor een (pakket van) hervorming(en) en dit indienen bij de Commissie vergezeld van een toelichting met mijlpalen, doelen en een tijdschema voor implementatie binnen maximaal drie jaar. De Commissie informeert de Raad en het Europees Parlement over het voorstel van de lidstaat en beoordeelt het voorstel aan de hand van een aantal criteria dat is bijgevoegd in Annex II. De Commissie moet hierbij onder meer kijken naar de mate waarin het hervormingsvoorstel effectief de landspecifieke aanbevelingen zal adresseren, of het de economische weerbaarheid van de lidstaat vergroot, of het (waar relevant) een duurzame bijdrage zal hebben aan de institutionele capaciteit van de lidstaat en of het voorstel de juiste waarborgen bevat om effectieve implementatie binnen drie jaar te verzekeren. Het ECOFIN-comité EPC kan in deze fase een opinie geven over de inhoud van het hervormingsvoorstel van de lidstaat.

Na de inhoudelijke beoordeling van het hervormingsvoorstel beslist de Commissie over de toekenning van een financiële bijdrage. Die bijdrage is niet gekoppeld aan eventuele kosten van de hervorming. Als de Commissie van oordeel is dat het hervormingsvoorstel van de lidstaat zal leiden tot volledige implementatie van de relevante landspecifieke aanbevelingen, kan de Commissie de uitkering van het volledige maximumbedrag van de lidstaat toezeggen. Als de implementatie naar verwachting niet volledig, maar wel significant of «tot tevredenheid» is, kan de Commissie tot maximaal de helft van het maximumbedrag van de lidstaat toezeggen.

De lidstaat gaat vervolgens aan de slag het de hervormingsimplementatie en rapporteert regelmatig over de voortgang in het kader van het

Europees Semester, onder andere middels het Nationaal Hervormingsprogramma. In samenspraak met de Commissie is het de lidstaat toegestaan tussentijds éénmaal het hervormingsvoorstel aan te passen. Na voltooiing van de hervorming dient de lidstaat een uitkeringsverzoek in bij de Commissie. De Commissie beoordeelt daarop de implementatie. Bij onvoldoende implementatie wordt het toegezegde bedrag slechts gedeeltelijk of in het geheel niet uitgekeerd. De lidstaat heeft dan zes maanden om alsnog volledige implementatie te bewerkstelligen. Als de lidstaat daar niet in slaagt volgt definitief geen uitkering. Ook als de lidstaat 18 maanden na het indienen van het hervormingsvoorstel bij de Commissie nog geen hervormingsinspanningen heeft ondernomen wordt de uitkeringstoezegging geannuleerd.

Om te voorkomen dat lidstaten na uitkering een hervorming zouden terugdraaien, kan de Commissie tot vijf jaar na de uitkering deze terugvorderen in geval er sprake is van het ongedaan of krachteloos maken van een hervorming. De Commissie beslist hierover nadat de lidstaat in de gelegenheid is gesteld tot het inbrengen van een zienswijze.

II) Technisch ondersteuningsinstrument

Het technisch ondersteuningsinstrument is een voortzetting van het huidige ondersteuningsprogramma voor structurele hervormingen (SRSP). Het nieuwe voorstel is in opzet gelijk aan het huidige programma. Op eigen initiatief kunnen lidstaten bij de Commissie een verzoek indienen voor technische assistentie op een breed scala aan beleids-terreinen. De vijf grondslagen voor een verzoek zijn (1) hervormingen op eigen initiatief die bijdragen aan economische groei en werkgelegenheid, (2) de implementatie van economische aanpassingsprogramma's zoals onder het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), (3) de implementatie van hervormingen zoals geïdentificeerd in het Europees Semester of voortvloeiend uit Uniewetgevingstrajecten, (4) de voorbereiding en implementatie van een hervormingsplan onder het eerste instrument (de *Reform Delivery Tool*) en (5) de implementatie van hervormingen relevant voor toetreding tot de eurozone.

Na een verzoek tot assistentie komen de lidstaat en de Commissie een samenwerkings- en ondersteuningsplan overeen. De Commissie geleidt dat plan door naar het Europees Parlement en de Raad, behoudens in gevallen van gevoelige informatie. Evenals onder het huidige SRSP hebben lidstaten de mogelijkheid om vrijwillig maximaal 5% van de middelen voor technische assistentie in hun enveloppe binnen de Europese Structuur- en Investeringsfondsen aan te wenden voor technische assistentie onder dit programma. De assistentie wordt verleend door de Commissie zelf of, onder diens coördinatie, door externe experts uit andere lidstaten, multilaterale instellingen en private partijen. Het technisch assistentie-instrument krijgt een budget van EUR 840 miljoen over de gehele periode 2021–2027, waarbij de Commissie jaarlijks een werkprogramma zal opstellen met de besteding per jaar op basis van de toegekende aanvragen. Het programma kent geen indicatieve allocatie per lidstaat.

III) Convergentiefaciliteit

Aanvullend aan de financiële *Reform Delivery Tool* en het instrument voor technische assistentie, kunnen niet-eurolanden die willen toetreden tot de eurozone extra financiële en technische assistentie ontvangen vanuit een nieuwe Convergentiefaciliteit. Deze lidstaten dienen hiervoor aantoonbare stappen hebben gezet richting het eurozonelidmaatschap. Dit dient onder meer te omvatten een formele brief van de lidstaat aan de Commissie met het voornemen tot toetreding, inclusief een duidelijke planning van concrete maatregelen.

Vervolgens volgt een aanvraag voor en toekenning en uitvoering van financiële of technische assistentie de methodiek van de eerste twee instrumenten: de *Reform Delivery Tool* en het technische assistentie-instrument. Voor de gehele periode 2021–2027 is er een budget van EUR 2,16 miljard voor de convergentiefaciliteit, waarvan EUR 2 miljard voor de financiële component en EUR 160 miljoen voor de technische component. Annex I bevat voor de financiële assistentie onder deze aanvullende convergentiefaciliteit een verdeling per lidstaat gebaseerd op het bevolkingsaandeel (zie hierboven nader toegelicht). Dit betreft de zeven EU-lidstaten die geen lid zijn van de eurozone, maar hier ook geen uitzondering op hebben (zoals wel Denemarken en het VK): Bulgarije, Hongarije, Kroatië, Polen, Roemenië, Tsjechië en Zweden. Het maximumbedrag per lidstaat is voor de gehele periode verkrijgbaar, mits de lidstaat vóór het einde van 2023 aantoonbare stappen richting toetreding heeft laten zien. Als dat niet het geval is wordt per eind 2023 het maximumbedrag voor de betreffende lidstaat toegevoegd aan het totaalbudget voor de eerste twee instrumenten die beschikbaar zijn voor alle EU-lidstaten.

b) Impact assessment Commissie

Bij het impact assessment voor het gehele voorgestelde programma is de Commissie uitgegaan van continuering van de huidige Unieprogramma's na 2020. Volgens de Commissie hebben de huidige Unie-instrumenten onvoldoende prikkels gegeven om substantiële versnelling te creëren bij de implementatie van structurele hervormingen. Het voorgestelde programma moet daarom extra prikkels bieden. De impact zal uiteindelijk afhangen van de hervormingen die lidstaten zullen voorstellen en implementeren. Over het geheel zal het programma de economie van lidstaten versterken en weerbaarder maken voor schokken, met positieve overloopeffecten naar andere lidstaten. Op de langere termijn wordt het groeipotentieel versterkt en de werkgelegenheid vergroot. Overigens betreft deze Commissieanalyse een kwalitatieve en geen kwantitatieve beoordeling. De administratieve lasten die met dit programma gepaard gaan zullen laag zijn, omdat de financiële ondersteuning niet is gekoppeld aan kosten en omdat de monitoring wordt gedaan binnen het reeds bestaande Europees Semester.

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, 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.

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.

In lijn met het regeerakkoord is het kabinet voorstander van het versterken van de koppeling tussen de EU-begroting en de uitvoering van structurele hervormingen. Vanuit de inzet op een sterkere koppeling tussen de EU-begroting en structurele hervormingen pleit het kabinet allereerst voor versterking van de reeds bestaande koppelingen tussen de EU-begroting en structurele hervormingen. Dit kan worden gedaan door de zogenoemde conditionaliteiten in de ESI-fondsen sterker te koppelen aan de prioriteiten uit het Europees Semester, eventuele herprogrammering een expliciet onderdeel van de jaarlijkse Semestercyclus te maken en macro-economische conditionaliteiten te handhaven. Daartoe kijkt het kabinet kritisch naar de Commissievoorstellen voor koppelingen met de ESI-fondsen voor de periode na 2020. Daarnaast is het kabinet ook voorstander van de ontwikkeling van nieuwe vormen van koppelingen van de EU-begroting en structurele hervormingen, bijvoorbeeld door uitkeringen aan lidstaten vanuit de EU-begroting, met name de ESI-fondsen, sterker te richten op en voorwaardelijk te maken aan de implementatie van landspecifieke aanbevelingen voor hervormingen zoals geïdentificeerd in het Europees Semester.

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 geëngagementeerd 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

Voor het kabinet staat voorop dat het primair de eigen verantwoordelijkheid van lidstaten is om de economische structuur en overheidsfinanciën op orde te brengen. Waar lidstaten ook middelen ontvangen uit de Europese begroting, met name de ESI-fondsen, is het kabinet voorstander van een koppeling, zodat lidstaten ook financieel worden geprikkeld om hervormingen te implementeren. ESI-fondsen worden primair gebruikt voor regionale investeringen in innovatie en verduurzaming (EFRO), grensoverschrijdende samenwerking tussen regio's (Interreg), plattelandsontwikkeling (ELFPO) en sociaal en werkgelegenheidsbeleid (ESF). Nederland is voorstander van een directe koppeling tussen structurele hervormingen en ESI-fondsen waarvan een effectieve prikkel uitgaat. De Commissie geeft aan dat dit voorgestelde programma separaat van, doch aanvullend aan de ESI-fondsen zal fungeren. Het kabinet zal de samenhang tussen dit programma en de ESI-fondsen daarom kritisch bestuderen.

Het voorgestelde instrument voor financiële assistentie, de *Reform Delivery Tool*, is een nieuwe vorm van koppeling van de EU-begroting aan

structurele hervormingen, aanvullend aan de reeds bestaande voorwaardelijke en sanctionele koppelingen binnen de ESI-fondsen. Het kabinet is in beginsel positief over de inbedding van het instrument in het reeds bestaande Europees Semester, zodat het instrument de reeds bestaande *peer pressure* en *peer review* tussen lidstaten in de Raad versterkt. Ook is het kabinet positief over de wijze waarop het geleidelijk beschikbaar komen van het budget lidstaten onderling extra prikkelt om tijdig met ambitieuze hervormingsvoorstellen te komen.

Het Commissievoorstel roept echter wel vragen op. Zo is het kabinet van mening dat hervormingen in zichzelf altijd al lonend zijn voor de lidstaat die ze implementeert, vanwege de bijdrage aan het groeipotentieel en de economische weerbaarheid. Nut, noodzaak en de gekozen vorm van deze extra financiële prikkel verdienen daarom nadere onderbouwing. Daarnaast vraagt het kabinet zich af hoe het stimuleren van hervormingen middels deze financiële ondersteuning zich zal verhouden tot het stimuleren van dezelfde hervormingen middels de conditionaliteiten in de ESI-fondsen.

Indien er sprake is van een extra financiële prikkel vanuit de EU-begroting, dient deze alleen te worden uitgekeerd indien de lidstaat volledige en overtuigende implementatie van een ambitieus hervormingspakket kan aantonen. Significante implementatie die niet volledig maar slechts «tot tevredenheid» is, zoals opgenomen in het Commissievoorstel, acht het kabinet geen basis om alsnog over te gaan tot gedeeltelijke uitkering. Voorts wenst het kabinet verdere verduidelijking van de wijze waarop het uit te keren bedrag per lidstaat zal worden vastgesteld. Ook wenst het kabinet verdere verduidelijking ten aanzien van de rol van de Raad bij de beoordeling van de hervormingsvoorstellen van lidstaten en de implementatie daarvan, alsmede de rol van de Raad bij de mogelijkheid voor lidstaten om een voorstel tussentijds éénmaal aan te passen. Het voorstel noemt naast de huidige werkwijze binnen het Europees Semester ook de mogelijkheid dat het ECOFIN-comité EPC een opinie geeft. Wat het kabinet betreft dient de Raad nauw betrokken te zijn bij zowel de beoordeling van hervormingsvoorstellen als de beoordeling van de implementatie daarvan en de toekenning van middelen.

Ten slotte acht het kabinet het van belang dat de bestendigheid van de hervormingen wordt gewaarborgd. Het kabinet ziet daarom graag nadere toelichting op de vormgeving en toepassing van de voorgestelde clausule waaronder de Commissie binnen vijf jaar de financiële bijdrage kan terugvorderen indien een lidstaat een hervorming ongedaan maakt.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het instrument voor technische assistentie als een voortzetting van het huidige SRSP¹. 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.

Ten aanzien van de voorgestelde convergentiefaciliteit voor lidstaten die tot de euro willen toetreden is het kabinet 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. Ondersteuning van lidstaten om de benodigde hervormingen door

¹ Voor de kabinetsappreciatie van de eerdere Commissievoorstellen voor het SRSP en de verlenging daarvan, zie Kamerstuk 22 112, nr. 2059, Fiche: Verordening steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP), 29 januari 2016; en Kamerstuk 22 112, nr. 2472, Fiche: Aanpassing verordening steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP), 19 januari 2018.

te voeren kan bijdragen aan het bereiken van de convergentiecriteria. Het kabinet merkt echter op dat alle EU-lidstaten, zowel eurolanden als niet-eurolanden, reeds toegang krijgen tot en kunnen profiteren van de eerste twee instrumenten van het programma, namelijk de *Reform Delivery Tool* voor financiële assistentie en het instrument voor technische assistentie. Daarmee is dit derde instrument, de convergentiefaciliteit, voor potentiële toetreders tot de eurozone louter een extra budget bovenop de ondersteuningsmogelijkheden die deze groep lidstaten reeds geniet onder de eerste twee instrumenten. Het kabinet plaatst daarom vraagtekens bij de noodzaak van dit additionele instrument binnen het voorgestelde programma.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De algemene posities van lidstaten ten opzichte van dit voorgestelde programma zijn nog niet bekend. Gezien de brede steun voor het huidige SRSP zal er naar verwachting ook brede steun zijn voor het instrument voor technische assistentie. De specifieke posities van lidstaten ten aanzien van de *Reform Delivery Tool* en de convergentiefaciliteit zijn nog niet duidelijk. Wel pleiten enkele lidstaten in lijn met de Nederlandse inzet voor een sterkere koppeling tussen de ESI-fondsen en structurele hervormingen, en verduidelijking van de inbedding van dit voorgestelde programma daarin. Ook wensen sommige lidstaten verduidelijking van de wijze waarop de Commissie de implementatie van hervormingen zal beoordelen en de financiële bijdragen zal bepalen.

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. De voorgestelde rechtsgrondslag is overigens dezelfde als die reeds geldt voor het huidige SRSP.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel positief. Het staat lidstaten vrij om de instrumenten binnen dit programma op vrijwillige basis te gebruiken, waardoor de verantwoordelijkheid van lidstaten voor het implementeren van structurele hervormingen blijft behouden.

Een Europese aanpak bij de aansporing en ondersteuning daarvan middels financiële en technische ondersteuning ligt in de rede, in het verlengde van de reeds bestaande coördinatie van economisch en budgettair beleid binnen het Europees Semester. Daarnaast is een Europese aanpak op Unie-niveau geschikt voor het bijeenbrengen van de beste beschikbare expertise bij technische assistentie (die geleverd kan worden 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 deels positief en deels negatief. Het voorgestelde programma als geheel is op vrijwillige basis en gaat in dat opzicht naar mening van het kabinet niet verder dan noodzakelijk om de beoogde doelstellingen te behalen.

Het instrument voor financiële assistentie kan lidstaten verder stimuleren tot het doorvoeren van hervormingen zoals geïdentificeerd in het Europees Semester. Het kabinet ziet echter bij voorkeur dat dit wordt vormgegeven door een vorm van directe koppeling van de ESI-fondsen met structurele hervormingen.

Het instrument voor technische ondersteuning draagt op adequate wijze bij aan de assistentie van lidstaten, op hun verzoek, bij de implementatie van bestuurlijke en structurele hervormingen ter versterking van het groeivermogen.

Het kabinet plaatst echter vraagtekens bij de noodzaak tot een extra convergentiefaciliteit voor extra financiële en technische assistentie aan potentiële eurozonetoetreders, aangezien deze lidstaten ook reeds gebruik kunnen maken van de eerste twee instrumenten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1349) over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over dit voorstel voor een hervormingsondersteuningsprogramma 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 dit hervormingsondersteuningsprogramma niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het hervormingsondersteuningsprogramma 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.

De voorgestelde omvang van het totale programma bedraagt EUR 25 miljard, met een indicatieve verdeling over de instrumenten: EUR 22 miljard voor het financiële ondersteuningsinstrument, EUR 840 miljoen voor het instrument voor technische assistentie en EUR 2,16 miljard voor de convergentiefaciliteit (waarvan EUR 2 miljard voor de financiële component en EUR 160 miljoen voor de technische component van deze convergentiefaciliteit). Als een potentiële eurozonetoetredster onder de convergentiefaciliteit eind 2023 geen aantoonbare stappen naar toetreding heeft laten zien, wordt per eind 2023 het maximumbedrag voor de betreffende lidstaat toegevoegd aan het totaalbudget voor de eerste twee instrumenten die beschikbaar zijn voor alle EU-lidstaten. Ten slotte kunnen alle lidstaten vrijwillig tot 5% van hun landenveloppe onder de

Europese Structuur- en Investeringsfondsen (hierna: ESI-fondsen) overhevelen naar dit programma als aanvullend budget voor de ondersteuning van hervormingen in de eigen lidstaat.

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

Als Nederland ervoor kiest om gebruik te maken van het instrument voor financiële assistentie, kan Nederland maximaal EUR 423 miljoen ontvangen voor hervormingsvoorstellen die worden ingediend in de eerste fase van het programma gedurende de eerste twintig maanden. Gedurende de tweede fase kan Nederland meedingen naar het resterende budget van ten minste EUR 11 miljard in totaal. Dit resterende budget kent in principe geen maximum per lidstaat, maar zal bij overtekening eveneens proportioneel worden verdeeld volgens de versleutel van de eerste fase. Financiële steun wordt na volledige implementatie van een voorgestelde hervorming toegekend aan de rijksbegroting. Voorts kan door een lidstaat worden besloten tot een vrijwillige overheveling van maximaal 5% vanuit de ESI-landenveloppe, door een deel van deze ESI-middelen in te zetten voor financiële of technische assistentie onder dit hervormingsondersteuningsprogramma. De ESI-enveloppe is binnen de lidstaat verdeeld over de regio's. Binnen de partnerschapsbenadering zijn regio's verantwoordelijk voor de programmering en uitvoering van meerjarige investeringsstrategieën. De decentrale overheden dragen via cofinanciering zelf ook bij aan projecten die financiering ontvangen uit de ESI-fondsen.

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 de economische structuur en 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 implementatie van structurele hervormingen te stimuleren, 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

De Commissiebeslissing over een hervormingsvoorstel van een lidstaat onder het instrument voor financiële assistentie heeft de vorm van een uitvoeringshandeling (artikel 12). Het kabinet kan instemmen met de keuze voor uitvoeringshandelingen, omdat de vast te stellen uitvoeringshandeling erop gericht zijn om de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. Het kabinet wenst hierbij wel nadere verduidelijking over de rol van de lidstaten bij deze beoordeling van en beslissing over hervormingsvoorstellen van een lidstaat. In het voorstel ontbreekt nu een verwijzing naar de onderzoeks- of adviesprocedure. Wat het kabinet betreft dient de Raad nauw betrokken te zijn bij zowel de beoordeling van hervormingsvoorstellen als de beoordeling van de implementatie daarvan en de toekenning van middelen. Het kabinet acht het daarom passend om hier de onderzoeksprocedure toe te passen.

Voor de uitvoering van het instrument voor technische assistentie geeft artikel 23 de Commissie de bevoegdheid tot vaststelling bij uitvoeringshandelingen van meerjarige en jaarlijkse werkprogramma's.

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 op de twintigste dag na bekendmaking in het Europese Publicatieblad. Het kabinet acht deze termijn haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voor elk van de drie instrumenten onder dit programma zijn evaluaties voorzien halverwege de looptijd en na afloop van het programma. De evaluatie halverwege de looptijd wordt uitgevoerd zodra voldoende informatie beschikbaar is, doch ten laatste na vier jaar. De evaluatie na afloop wordt eveneens uitgevoerd zodra voldoende informatie beschikbaar is, doch ten laatste na vier jaar. Het programma loopt van 2021–2027.

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 Commissievoorzitter.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.