

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2629

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

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 (Kamerstuk 22 112, nr. 2633)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor aanpassing aan globalisering (EGF).
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 mei 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 380
- d) *EUR-lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1528546515148&uri=CELEX:52018PC0380>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2018) 289
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 175, derde alinea, VWEU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het EGF is oorspronkelijk opgericht om de EU een instrument te verschaffen om steun te verlenen aan werknemers die werkloos zijn geworden als gevolg van de door de globalisering veroorzaakte grote structurele veranderingen en van wie gedwongen ontslagen een significant negatief effect hebben op de regionale of lokale economie. Deze doelstelling is, naar aanleiding van de financiële en economische crisis, vervolgens uitgebreid met het verlenen van steun bij onverwachte crises die tot ernstige ontwrichting van de lokale, regionale of nationale economie leiden.

Voor de periode 2021–2027 stelt de Commissie voor om deze doelstelling te verbreden naar het verlenen van steun wanneer een herstructurering een zeer grote impact heeft. De reden die de Commissie voor de verbreding geeft, is dat het vanwege de wisselwerking tussen de effecten van open handel, technologische veranderingen of andere factoren, zoals de overgang naar een koolstofarme economie, steeds moeilijker wordt om een specifieke factor aan te wijzen die leidt tot ontslagen. Een zeer grote impact wordt in de voorgestelde verordening gedefinieerd door middel van een minimumdrempel van 250 ontslagen werknemers binnen een referentieperiode van vier maanden of zes maanden in sectordossiers. Op kleine arbeidsmarkten, zoals kleine lidstaten of afgelegen gebieden, of in uitzonderlijke omstandigheden zou een aanvraag kunnen worden ingediend in geval van een geringer aantal ontslagen werknemers. In de huidige verordening (periode 2014–2020) bedraagt de minimumdrempel 500 ontslagen werknemers (binnen een referentieperiode van vier maanden of negen maanden in sectordossiers) en bestond er ook een uitzonderingsmogelijkheid op deze minimum-

drempel. De voorgestelde verordening stelt dat het ook mogelijk moet zijn om een aanvraag in te dienen voor een regio omdat ontslaggolven die in verschillende sectoren in dezelfde regio plaatsvinden een even grote impact hebben op de lokale arbeidsmarkt.

Financiële bijdragen uit het EGF moeten in de eerste plaats gericht zijn op arbeidsmarktmaatregelen die een snelle en duurzame terugkeer van de begunstigden op de arbeidsmarkt beogen binnen of buiten de sector waar zij oorspronkelijk werkzaam waren.

Het EGF is een speciaal instrument buiten de plafonds van het meerjarig financieel kader (MFK) en de Commissie stelt voor ook voor de periode na 2020 het EGF als speciaal instrument buiten de plafonds het MFK te houden. Dit betekent dat wordt voorgesteld het EGF als flexibiliteitsinstrument buiten de grenzen van de begroting wordt gehouden om te kunnen worden ingezet voor specifieke onvoorziene prioriteiten. De Europese Commissie stelt voor het EGF te versterken door een verhoging van het budget van het jaarlijkse maximumbedrag van 150 miljoen euro per jaar in de huidige periode naar een maximumbedrag van 200 miljoen per jaar (2018 prijzen).

De Commissie stelt voor om het co-financieringspercentage gelijk te trekken met het hoogste co-financieringspercentage van het ESF+ in de betrokken lidstaat. Co-financiering binnen het ESF+ wordt bepaald door de verordening gemeenschappelijke bepalingen. In deze verordening wordt voor de periode 2021–2027 voorgesteld de nationale co-financiering te verhogen. In de huidige periode (2014–2020) geldt maar één soort co-financieringspercentage voor het EGF: de Commissie financiert 60% (40% nationale co-financiering). Onder de voorgestelde verordening zou het co-financieringspercentage dus per lidstaat wisselen, net als bij het ESF.

b) Impact assessment Commissie

Sinds de start van het EGF is het aantal aanvragen zeer cyclisch geweest, met een vertraagde reactie op economische ontwikkelingen. In de periode 2007–2013 zijn er 112 EGF aanvragen geweest die betrekking hadden op 105.000 begunstigden en een totaalbedrag van 479 miljoen euro hadden. Vanaf 2014 tot nu zijn er 43 EGF-zaken aanvragen geweest die betrekking hadden op 42.000 begunstigden en een totaalbedrag van 132 miljoen euro hadden (hiervan is ongeveer 88 miljoen euro daadwerkelijk toegewezen). De huidige gemiddelde herintredingsgraad van ontslagen werknemers die steun ontvingen uit het EGF is 65%. Volgens het impact assessment zou het samenvoegen van het EGF bij de overige sociale fondsen onder het voorgestelde ESF+ ten koste gaan van de zeer specifieke doelstellingen, de zeer hoge politieke zichtbaarheid en de budgettaire flexibiliteit van het EGF.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1349) 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.

In de periode 2014–2017 heeft Nederland in totaal een bedrag van 2,3 miljoen euro toegewezen gekregen uit het EGF. Dit is naar twee aanvragers/sectoren gegaan: de detailhandel in Drenthe (in 2016) en de bouw in Overijssel en Gelderland (in 2014), beiden dienden een aanvraag in naar aanleiding van de economische crisis.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is kritisch ten aanzien van de voorgestelde EGF-verordening. Allereerst staat Nederland kritisch tegenover de voorgestelde verhoging van het EGF-budget. De inzet van het EGF leidt al enkele jaren aan grove onderuitputting. Er is dus geen aanleiding voor het verhogen van de omvang van het EGF en het kabinet steunt deze verhoging dan ook niet. De Nederlandse inzet is erop gericht om de uitbreiding van het budget van het EGF zoveel mogelijk te beperken en binnen de plafonds van het MFK te plaatsen.

Nederland zet vraagtekens bij het uitbreiden van de doelstelling van het EGF naar de algemene doelstelling van het verlenen van steun bij herstructureringen die een grote impact hebben. Door het uitbreiden van de scope van het EGF bestaat er veel overlap met het ESF+, waarbij het ESF+ een geschikter instrument is om de negatieve effecten van globalisering of andere herstructureringen tegen te gaan. Het ESF+ draagt namelijk bij aan een inclusieve en duurzame arbeidsmarkt, terwijl het EGF enkel als noodinstrument fungeert. Nederland staat dan ook kritisch tegenover het EGF als separaat fonds en pleit, ook vanuit het principe van versimpeling van de begroting en begrotingseenheid, voor het samenvoegen van het EGF met de andere sociale fondsen. Het EGF is echter buiten het nieuwe ESF+ gehouden.

De minimumdrempel is verlaagd van 500 ontslagen werknemers naar 250 ontslagen werknemers. Nederland zet vraagtekens bij deze verlaging van de minimumdrempel, omdat er al een uitzonderingsbepaling bestaat in de huidige verordening waardoor aanvragen mogelijk zijn bij minder dan 500 ontslagen werknemers als deze een grote impact op de regio hebben.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een groep lidstaten is, net als Nederland, kritisch ten aanzien van het EGF. Maar er is ook een groep lidstaten dat juist heeft gepleit voor het versterken en uitbreiden van het EGF. De Europese Commissie hecht veel waarde aan het behoud van het EGF als flexibel instrument buiten het MFK.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet kan zich vinden in de door de Europese Commissie voorgestelde rechtsgrondslag voor deze verordening, namelijk artikel 175, derde alinea VWEU. Deze bepaling geeft de bevoegdheid om specifieke maatregelen te nemen, gericht op het versterken van de economische, sociale en territoriale samenhang, naast de maatregelen die worden verwezenlijkt middels de reguliere structuurfondsen. De Europese Unie heeft een bevoegdheid op te treden.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als negatief. In het BNC-fiche over het EGF in de huidige periode (2014–2020) heeft Nederland de subsidiariteit als negatief beoordeeld. Voor de voorgestelde verordening voor de periode 2021–2027 geldt dat nog steeds. De doelstelling van het EGF, het verlenen van steun bij ontslag naar aanleiding van grote herstructureringen, kan voldoende op lidstaatniveau geregeld worden en betreft een nationale zaak (werkgevers, werknemers en overheid).

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt bovendien de proportionaliteit van het voorstel als negatief.

De Commissie stelt een verbreding van de doelstelling van het EGF voor waardoor steun verleend kan worden in alle gevallen waarin een herstructurering een zeer grote impact heeft. Deze uitbreiding naar alle herstructureringen waarbij de minimumdrempel voor een zeer grote impact bovendien ook verlaagd wordt, is te vergaand voor Nederland omdat door deze uitbreiding een grotere overlap met het ESF+ ontstaat.

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 EGF 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 EGF niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de het EGF 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 Europese Commissie stelt een totaalbudget van 1,6 miljard euro voor de periode 2021–2027 voor. Het voorgestelde jaarlijkse maximumbedrag is 200 miljoen euro (in 2018 prijzen). In de huidige periode (2014–2020) heeft het EGF een maximumbudget van 150 miljoen euro per jaar. Er is echter sprake van onderuitputting van het EGF. In de periode 2014–2017 is er voor een bedrag van ongeveer 132 miljoen euro aan EGF-aanvragen ingediend, van deze 132 miljoen euro is er 88,4 miljoen euro daadwerkelijk toegekend. Nederland zal daarom pleiten voor een neerwaartse aanpassing van het budget.

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

Werkgevers die een beroep doen op het EGF zijn zelf verantwoordelijk voor co-financiering.

De rijksoverheid levert geen financiële bijdrage uit de nationale begroting. Vanwege het feit dat dit voorstel buiten het MFK staat, moeten eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De voorgestelde EGF-verordening maakt het voor bedrijven en sectoren mogelijk om middelen uit het EGF aan te vragen op grond van herstructureringen die een zeer grote impact hebben (250 ontslagen werknemers).

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

Het voorstel van de Commissie bevat eisen op het gebied van het indienen van een aanvraag en verslaglegging. Deze zijn niet strenger geworden waardoor er niet tot nauwelijks gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten worden verwacht.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen.

6. Implicaties juridisch

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

Er is momenteel een subsidieregeling EGF. Wanneer de verordening tot stand komt, zal de nationale regeling moeten worden aangepast, of zal een nieuwe regeling tot stand moeten worden gebracht om deze in overeenstemming te brengen met de vereisten uit de verordening. Dit betekent ook dat er nieuwe formats en handleidingen voor de gebruikers dienen te worden opgesteld.

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

Artikel 25 van de voorgestelde verordening verleent de Commissie de bevoegdheid om, via, gedelegeerde handelingen indicatoren in de bijlage te wijzigen (artikel 19, lid 3). Tevens is de Commissie bevoegd om aanvullende criteria vast te stellen waarbij wordt bepaald welke onregelmatigheden moeten worden gerapporteerd en welke gegevens moeten worden verstrekt (artikel 23, lid 5). Deze bevoegdheid wordt voor

onbepaalde tijd verleend. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt ten aanzien van deze punten 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. Nederland kan akkoord gaan met deze bevoegdheidsdelegatie.

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

De voorgestelde verordening treedt in werking de dag na publicatie in het officiële publicatieblad van de Europese Unie. De beoogde inwerkingtreding is 1 januari 2021. Deze termijn is haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Net als in de huidige periode zal de Commissie elke twee jaar rapporteren over de activiteiten die hebben plaatsgevonden onder het EGF. Uit de tussentijdse evaluatie van het EGF is gebleken dat toekomstige evaluaties moeten worden gepland om ervoor te zorgen dat voldoende gegevens beschikbaar zijn. Daarom stelt de Commissie voor de timing van toekomstige evaluaties beter af te stemmen op de uitvoeringscyclus van het EGF. Dit betekent dat om de vier jaar een evaluatie zal moeten worden uitgevoerd.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De uitbreiding van de doelstelling van het EGF kan als gevolg hebben dat er meer aanvragen zullen worden gedaan. Hierdoor kan er meer tijd gaan zitten in de uitvoering van het EGF.

b) Handhaafbaarheid

Door het uitbreiden van de doelstelling van het EGF wordt het risico op overlap met andere fondsen vergroot. Uitvoering van Beleid van het Ministerie van Sociale Zaken controleert op overlap met andere regelingen. Deze toets zal door de uitbreiding waarschijnlijk omvangrijker worden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen