

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1469

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 21 september 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Raadsbesluit landen en gebieden overzee («LGO-Besluit»)

Fiche 2: Verordening klinisch geneesmiddelenonderzoek (Kamerstuk 22 112, nr. 1470)

Fiche 3: Verordening diepzeevisserij noordoostelijke deel Atlantische Oceaan (Kamerstuk 22 112, nr. 1471)

Fiche 4: Richtlijn Collectief beheer auteurs- en naburige rechten en muziekrechten op internet (Kamerstuk 22 112, nr. 1472)

Fiche 5: Mededeling Europese Onderzoekruimte (Kamerstuk 22 112, nr. 1743)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Raadsbesluit Landen en gebieden overzee («LGO besluit»)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de associatie van landen en gebieden overzee met de Europese Unie («LGO besluit»)

Datum Commissiedocument

16 juli 2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012)362

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201823

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2012) 193

SWD(2012) 194

Behandelingstraject Raad

Het besluit wordt door de Europese Raad bekrachtigd.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

In deel IV van het EU-werkingsverdrag (VWEU) is de associatie van de landen en gebieden overzee (LGO) geregeld. Artikel 203 VWEU bepaalt dat de Raad met eenparigheid besluit. Het Europees Parlement wordt geraadpleegd.

Uitvoering: In artikel 84 van het concept-LGO besluit wordt verwezen naar het comité van het 11e Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Dit comité wordt ingesteld in een aparte comitologie-verordening nadat er een Intern Akkoord en Protocol zijn vastgesteld over het 11e EOF¹. Het comité zal onder hoofdstuk 3 van het LGO-besluit (specifieke bepalingen inzake de financiële bijstand uit hoofde van het 11e EOF) adviseren over ontwerp-programmeringsdocumenten en eventuele wijzigingen daarvan en de financieringsbesluiten voor de tenuitvoerlegging van hoofdstuk 3. Het comité oefent ter bevordering van de coherentie, coördinatie en complementariteit toezicht uit op de uitvoering van de programmeringsdocumenten.

In bijlage VI (betreffende de definitie van het begrip «product van oorsprong» en regelingen voor administratieve samenwerking) van het concept-LGO besluit wordt de onderzoeksprocedure voorgesteld voor artikel 10 inzake uitgebreide cumulatie, artikel 16 inzake tijdelijke derogaties en artikel 63 inzake tijdelijke derogatie van het geregistreerde exporteur systeem. De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van artikel 247a EU Verordening nr. 2913/92 en Verordening nr. 182/2011.

Delegatie: Uit artikel 89 van het concept-LGO besluit vloeit voort dat de Commissie gedelegeerde handelingen mag vaststellen ter aanvulling van de bepalingen in het LGO-besluit en ter wijziging van de aanhangsels (o.a.

¹ COM (2011) 837 en 836 Financieringsvoorstel Europees Ontwikkelingsfonds (2014–2020)

productlijsten) bij Bijlage VI. Het doel hiervan is het aanpassen van het besluit en aanhangsels aan technologische ontwikkelingen en veranderde douanewetgeving. De gedelegeerde handelingen moeten betrekking hebben op programmeringsprocedures en opvolging, audit, evaluatie, herziening en uitvoering van programmering en rapportage en financiële aanpassingen. Uit artikel 90 volgt de procedure voor het vaststellen van de gelegeerde handelingen. Deze treden alleen in werking indien de Raad ofwel binnen 2 maanden na notificatie geen bezwaar heeft ingediend ofwel de Commissie heeft geïnformeerd dat de Raad geen bezwaar zal indienen tegen deze gedelegeerde handeling.

2. Samenvatting BNC-fiche

De landen en gebieden overzee (hierna «LGO» genoemd) waar het voorgestelde besluit betrekking op heeft, zijn eilanden in de Atlantische Oceaan, de Zuidelijke Oceaan, de Noordelijke IJszee, het Caribisch gebied, de Indische Oceaan en de Stille Oceaan. Het zijn gebieden die banden hebben met vier lidstaten van de EU: Denemarken, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De LGO zijn met de Europese Unie geassocieerd sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome in 1958. De associatie van de LGO met de Unie vloeit voort uit hun constitutionele relatie met de vier genoemde lidstaten. De met Nederland verbonden LGO zijn: Aruba, Curaçao en St. Maarten en Bonaire, St. Eustatius en Saba.

Korte inhoud LGO-besluit

Het LGO-besluit geldt voor de periode 2014–2020 en betreft een modernisering van de relatie tussen de EU en de LGO. Het uiteindelijke doel is om duurzame ontwikkeling van LGO te stimuleren. Genoemde maatregelen moeten bijdragen aan een sterker concurrentievermogen, verminderde kwetsbaarheid, betere samenwerking met buurlanden en integratie van LGO in de regionale en wereldwijde economie.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland acht de Commissie op basis van Titel IV VWEU, artikel 203 VWEU, bevoegd de handelingen te verrichten die worden voorgesteld. Het oordeel over subsidiariteit is positief. Het oordeel over proportionaliteit is in beginsel positief, met de kanttekening dat de gewijzigde administratieve eisen op handelsgebied, gezien de beperkte capaciteit van LGO, een extra belasting betekenen.

Implicaties/risico's/kansen

LGO bevinden zich in een moeilijke positie als gevolg van hun afgelegen geografische locatie, beperkte capaciteit, schaal en veerkracht. LGO zijn daarnaast extra kwetsbaar voor grote mondiale problemen zoals klimaatverandering en economische fluctuaties. Maatregelen in het LGO-besluit bieden kansen voor LGO om gezamenlijk met de EU, in lijn met eigen beleidsprioriteiten, hierop actie te ondernemen. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de specifieke kenmerken en beperkte capaciteit van LGO. De handelsparagraaf roept op dit punt enkele vragen op. Naast verbeteringen in de regels van oorsprong worden voor bepaalde producten, waar juist LGO belangen bij hebben, beperkingen ingevoerd.

Nederlandse positie

Nederland ondersteunt de algemene lijnen van het nieuwe LGO-besluit, dat voor Nederland van toepassing is op de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Nederland is groot voorstander van een volwassen partnerschap tussen de EU en LGO, op basis van wederzijdse belangen. Ook de brede aanpak die de Commissie voorstelt is positief en deze dient in overleg met de autoriteiten van de LGO in de concrete programma's te worden uitgewerkt. Nederland zal hierop toezien en zal tegelijkertijd inzetten op een vereenvoudiging van programmeringsprocedures voor LGO.

De handelsvoorwaarden voor LGO zijn in het nieuwe LGO-besluit deels verbeterd. Nederland zet wel enkele kanttekeningen bij de uitwerking en administratieve belasting van de gewijzigde oorsprongsregels op LGO.

Daarnaast heeft Nederland een specifiek bezwaar tegen artikel 47 over de afhandeling van administratieve fouten, waarin een gelijkwaardig partnerschap en de vergaande autonomie van LGO niet tot uiting komen. Nederland wil dat de gevolgen van administratieve fouten van de zelfstandige landen in het Koninkrijk, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, ten laste komen van de betrokken LGO. Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is Nederland wel bereid de verantwoordelijkheid voor eventuele administratieve fouten te dragen.

Nederland heeft een voorkeur om douane- en oorsprongsregels neer te leggen in uitvoeringshandelingen.

3. Samenvatting voorstel

Op 16 juli presenteerde de Commissie het nieuwe LGO-besluit. Dit besluit is tot stand gekomen na consultaties met LGO, lidstaten en de Commissie en is meer gericht op een wederkerig partnerschap tussen de EU en LGO dan op klassieke ontwikkelingssamenwerking. Het gaat uit van wederzijdse belangen en gezamenlijke prioriteiten, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken, diversiteit en kwetsbaarheden van LGO.

De ultieme doelstelling van het LGO-besluit is het stimuleren van duurzame ontwikkeling. Hiertoe wordt gefocust op drie pijlers, op economisch-, sociaal- en milieugebied. Nieuw is de aandacht voor internationale politieke prioriteiten die de afgelopen jaren zijn opgekomen, zoals klimaatverandering en beheer van natuurlijke hulpbronnen.

Het LGO-besluit richt zich vooral op de bevordering van het concurrentievermogen en veerkracht, en de vermindering van de kwetsbaarheid van LGO en het belang van samenwerking van LGO met derde landen. Prioriteit zal worden gegeven aan samenwerking op gebieden van wederzijds belang. In het bijzonder op economische diversificatie van LGO, groene economische groei, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, aanpassing aan en vermindering van de impact van klimaatverandering, vermindering van rampenrisico's, bevordering van activiteiten op gebied van onderzoek, innovatie en wetenschappelijke samenwerking en de bevordering van sociale, culturele en economische uitwisselingen tussen LGO, buurlanden en andere partners. Afspraken op handelsgebied zijn geactualiseerd in het licht van de veranderde wereldwijde handelspatronen en EU handelsovereenkomsten met derde landen. De oorsprongsregels zijn in dit kader geënt op de regels die aan de meer ontwikkelde landen van het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS) zijn

toegekend. Het EU partnerschap met LGO dient tot slot bij te dragen aan de promotie van EU normen en waarden in de wereld.

Uit de *impact assessment* van de Commissie volgt dat een aanpassing van de bestaande LGO relatie nodig is gezien de veranderde politieke prioriteiten op Europees niveau (Europa 2020) en op internationaal niveau (zoals rond milieu, klimaatverandering, beheer van natuurlijke hulpbronnen) sinds vaststelling van het huidige LGO-besluit in 2001. Ook bestaat de directe noodzaak om het handelsregime te actualiseren, waardoor LGO kunnen profiteren van betere handelsvoorwaarden.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Op grond van deel IV van het VWEU heeft de Commissie de bevoegdheid om de relatie tussen de EU en LGO te regelen. De Unie heeft voor wat betreft de bepalingen over het handelsregime een exclusieve bevoegdheid (art. 3 lid 1 sub 2 VWEU).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het subsidiariteitsoordeel is positief. De doelstelling van deze associatie, het bevorderen van sociale en economische ontwikkeling en nauwe economische banden tussen de EU en de LGO, kan enkel op EU-niveau worden vormgegeven. Gezien de complexe en mondiale aard van uitdagingen waarmee de LGO zich geconfronteerd zien, zoals klimaatverandering, milieu, energie en zeker ook de economische crisis, is een brede aanpak op EU-niveau vereist. De EU heeft de kritieke massa en capaciteit om te werken aan oplossingen voor deze uitdagingen en de dialoog hierop aan te gaan met de LGO-overheden, waar acties van lidstaten veelal beperkt en gefragmenteerd blijven.

Het handelsregime met LGO valt binnen de exclusieve bevoegdheid van de EU op gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek, de subsidiariteit is voor wat betreft dat onderdeel van het besluit een gegeven.

Het proportionaliteitsoordeel is positief, met de kanttekening dat de voorgestelde wijzigingen op handelsgebied extra administratieve belasting betekenen voor de LGO, gezien hun beperkte capaciteit. De brede doelstellingen vereisen een alomvattend partnerschap, op verschillende gebieden van samenwerking, bestaande uit een institutioneel kader en handelsovereenkomsten en beginselen voor EU financiële ondersteuning van LGO. Het voorstel van de Commissie biedt ruimte voor maatwerk, uitgaande van de uiteenlopende situaties van de LGO.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Nederland kan zich ten dele vinden in de gedelegeerde handelingen die in het besluit zijn opgenomen, deze komen de flexibiliteit en efficiëntie bij de uitvoering door de Commissie ten goede. De doelstelling, inhoud, strekking en duur van de bevoegdheidsdelegatie zijn in het LGO-besluit niet voldoende afgebakend. Het is onduidelijk wat er wordt verstaan onder artikel 89 lid 2 sub c van het besluit. Daarin wordt aangegeven dat er nadere regels kunnen worden vastgesteld voor de uitvoering van de financiële correcties bedoeld in artikel 85. Nederland wenst van de

Commissie te vernemen wat hier precies onder valt alvorens akkoord te gaan met de delegatiebepaling op dit onderdeel.

Daarnaast kan de Commissie volgens artikel 89 ook per delegatie wijzigingen in de douanewetgeving en oorsprongsregels aanbrengen. Nederland is van mening dat bepalingen die zich op de concrete uitvoering of specifieke toepassing van het besluit richten niet in aanmerking komen voor delegatie. Nederland heeft een voorkeur om douane- en oorsprongsregels neer te leggen in uitvoeringshandelingen. Of deze voorkeur gerealiseerd kan worden hangt af van de positie die de Raad zal innemen in de lopende discussie over delegatie in het kader van de douanewetgeving.

Nederland verwelkomt de voorgestelde uitvoeringshandelingen in Bijlage VI van het LGO-besluit die via de onderzoeksprocedure worden vastgesteld. De onderzoeksprocedure voorziet in ex ante inspraak door middel van comités waarin de lidstaten zitting hebben. Daarnaast acht Nederland het wenselijk dat het 11e EOF-comité via artikel 84 van het LGO-besluit conform de afspraken die worden neergelegd in het intern akkoord van het 11e EOF betrokken wordt bij besluiten over de financiële bijstand uit hoofde van het 11e EOF.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De specifieke fondsen voor LGO komen niet uit de EU-begroting maar uit het EOF. In het 11^e EOF voor de periode 2014–2020, waarover nog onderhandeld wordt, wordt een bedrag van € 343,4 mln. voorzien voor LGO, ongeveer hetzelfde bedrag als in het huidige EOF (na inflatiecorrectie). Van dit bedrag is € 5 mln. gereserveerd voor een allocatie aan de Europese Investeringsbank (EIB) ten bate van rentesubsidies en technische assistentie. Daarnaast stelt de Commissie voor dat de EIB € 100 mln. aan leningen uit eigen middelen zal verstrekken aan LGO, een forse stijging ten opzichte van de huidige EIB enveloppe van € 30 mln. Beslissingen over de eigen middelen van de EIB zijn echter enkel aan de EIB Raad van Bewind voorbehouden, en niet ter besluit van of ter voorlegging door de Commissie.

De omvang van het 11^e EOF zal naar verwachting worden bepaald op het moment dat over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) wordt besloten. Nederland is voorstander van opname van het EOF in het MFK¹.

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

Bij administratieve fouten loopt Nederland een aansprakelijkheidsrisico, óók voor de zelfstandige landen binnen het Koninkrijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het risico wordt ingeperkt indien het voorstel wordt aangepast conform de Nederlandse inzet, waardoor Nederland alleen voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba verantwoordelijk wordt.

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

Geen.

¹ Zie voor de Nederlandse inzet bij de EOF-onderhandelingen het BNC-fiche inz. EOF, Kamerstuk 22 112, nr. 1313.

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

De gewijzigde administratieve eisen op handelsgebied betekenen, gezien hun beperkte capaciteit, een extra belasting voor LGO. Dit geldt ook voor de Nederlandse openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba.

6. Implicaties juridisch

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

Op basis van het LGO-besluit kan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) controles en verificaties verrichten in de LGO, overeenkomstig verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad, bij marktdeelnemers die direct of indirect EU-middelen ontvangen. Aanpassing van nationale regelgeving is nodig om OLAF hierop bij te staan.

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

Het huidige LGO-besluit, daterend van 27 november 2001, loopt af op 31 december 2013. Het nieuwe LGO-besluit treedt vanaf 1 januari 2014 in werking. Besluitvorming hierover wordt naar verwachting eind 2012 of in de eerste helft 2013 afgerond, afhankelijk van de positionering van lidstaten en eventueel noodzakelijke onderhandelingen. Het oordeel over de haalbaarheid is vooralsnog positief.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De effectiviteit van de EU-LGO samenwerking zal worden gemonitord via audits en *ex-ante*, mid-term en *ex-post* evaluaties.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De LGO zijn belast met de uitvoering van het LGO-besluit, in samenwerking met de Commissie. Nederland zal dit nauwlettend volgen. De voorgestelde wijzigingen op handelsgebied vormen wel een extra administratieve belasting voor de LGO, gezien hun beperkte capaciteit, wat van invloed is op de uitvoerbaarheid van het LGO-besluit op handelsgebied. Daarnaast kan Nederland alleen de verantwoordelijkheid voor de administratieve fouten van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba dragen.

b) Handhaafbaarheid

De voorstellen hebben geen nieuwe consequenties ten opzichte van de huidige situatie, mits de bepaling inzake de afhandeling van administratieve fouten wordt aangepast zodat Nederland alleen verantwoordelijk is voor de administratieve fouten van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Gelieerde lidstaten blijven verder nauw betrokken bij de uitvoering van de programma's van de LGO met de Commissie.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De implicaties voor ontwikkelingslanden zijn positief, zeker voor landen met LGO-status en die dus kunnen profiteren van additionele ondersteuning onder dit besluit. Gezien het belang van regionale samenwerking met derde landen, kan dit ook positief uitpakken voor ontwikkelingslanden in de regio. Voor de geavanceerdere LGO is tegelijkertijd een aangepaste invulling mogelijk binnen het LGO-besluit, afhankelijk van de specifieke beleidsprioriteiten.

9. Nederlandse positie

Nederland verwelkomt het nieuwe LGO besluit, dat zich meer richt op een partnerschap en wederzijds belangen dan op klassieke ontwikkelingssamenwerking.

Nederland steunt de brede aanpak die hierin wordt gehanteerd, ter versterking van LGO in de context van de huidige mondiale uitdagingen. LGO kunnen zo vrijwillig interne wetgeving op voor hun relevante terreinen optrekken, met steun van de Commissie. Tegelijkertijd moet de voorgestelde brede aanpak invulling krijgen in concrete programmatische voorstellen, rekening houdend met de specifieke kwetsbaarheden van de LGO. Nederland zal dit nauwlettend volgen.

De actieve houding van de Commissie ten aanzien van het partnerschap, met name in de samenwerking op goed bestuur, strijd tegen de georganiseerde misdaad, mensenhandel, terrorisme en corruptie, vindt Nederland positief.

Als onderdeel van een volwaardig partnerschap legt de Commissie meer verantwoordelijkheid bij de LGO zelf. In dit kader maakt Nederland bezwaar tegen artikel 47, betreffende de afhandeling van administratieve fouten, dat de verantwoordelijkheid voor administratieve fouten van LGO bij de corresponderende lidstaat legt in plaats van bij de LGO zelf. Hieruit blijkt geen gelijkwaardig partnerschap tussen EU en de autonome LGO. Nederland is wel bereid om verantwoordelijkheid te dragen voor eventuele administratieve fouten op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Gezien de beperkte capaciteit en de specifieke kenmerken van LGO is het tegelijkertijd wel van belang om de programmeringsprocedures voor LGO in de uitwerking te vereenvoudigen.

Nederland steunt de nadruk die wordt gelegd op versterking van concurrentievermogen. Dit is in het bijzonder van belang in de regionale context, die goed wordt meegenomen in het besluit. In het besluit ontbreekt echter het thema toerisme, voor de meeste LGO een sector van cruciaal belang. Uit het besluit zou eveneens meer aandacht moeten spreken voor de belangrijke regionale «hub»-functie die LGO kunnen vervullen op kennisgebieden zoals duurzame energie en klimaatverandering. Nederland zal hiervoor aandacht vragen. Het besluit besteedt terecht aandacht aan economische diversificatie, biodiversiteit en vergroening van de economie. Nederland is tevreden dat de handelsvoorwaarden voor LGO deels zijn verbeterd. De herziening van de oorsprongsregels heeft echter tot gevolg dat de rechtenvrije toegang tot de EU voor goederen uit de LGO niet langer overal is gewaarborgd. Nederland zal bij de Commissie het behoud van deze toegang voor LGO bepleiten. Nederland is verder van mening dat bepalingen die zich op de concrete uitvoering of specifieke toepassing van het besluit richten niet in aanmerking komen voor delegatie. Nederland heeft een voorkeur om douane- en oorsprongsregels neer te leggen in uitvoeringshandelingen. Of deze voorkeur gerealiseerd kan worden hangt af van de positie die de

Raad zal innemen in de lopende discussie over delegatie in het kader van de douanewetgeving.

Het ondersteuningsprogramma voor LGO loopt via het EOF, dat de voorkeur van Nederland heeft, en niet via structuurfondsen. Uit het LGO-besluit wordt nu ook duidelijk dat LGO toegang hebben tot alle horizontale EU fondsen, iets waar Nederland zich in het bijzonder sterk voor heeft gemaakt.