

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1267

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2011

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 : Richtlijn wijziging basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren aan blootstelling ioniserende straling (Kamerstuk 22 112, nr. 1263)

Fiche 2 : Richtlijn en verordening inzake patiënteninformatie over receptgeneesmiddelen (Kamerstuk 22 112, nr. 1264)

Fiche 3 : Mededeling en verordening voor een gemeenschappelijk Europees kooprecht (Kamerstuk 22 112, nr. 1265)

Fiche 4 : Mededeling Het industriebeleid: het concurrentievermogen versterken (Kamerstuk 22 112, nr. 1266)

Fiche 5 : Wijziging verordening risicodelende instrumenten met betrekking tot financiële stabiliteit

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

Fiche : Wijziging verordening risicodelende instrumenten met betrekking tot financiële stabiliteit

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad, wat betreft sommige bepalingen betreffende risicodelingsinstrumenten voor lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit.

Datum Commissiedocument: 12 oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 655 definitief

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200906

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: n.v.t.

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep structuurfondsen, Raad Algemene Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

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

a) Rechtsbasis

De Commissie noemt artikel 177 VWEU over de bevoegdheid betreffende de structuurfondsen als rechtsbasis.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Voor deze Verordening tot wijziging van de Verordening (EG) nr. 1083/2006 geldt de gewone wetgevingsprocedure: een gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Uit het voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 vloeit voort dat de Commissie een besluit vaststelt op een verzoek van een lidstaat door middel van een uitvoeringshandeling. Door middel van de uitvoeringshandeling wordt het risicodelingsinstrument van toepassing verklaard door de Commissie op de lidstaat die hiervoor een verzoek heeft ingediend.

2. Samenvatting BNC-fiche

Met het voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 tracht de Europese Commissie de uitvoering van de structuurfondsenprogramma's te versoepelen in de landen die vanwege de economische crisis een beroep doen op de Europese mechanismen voor financiële bijstand. Dit betreft Griekenland Hongarije, Roemenie, Letland, Portugal en Ierland. De wijziging biedt de genoemde lidstaten de mogelijkheid een risicodelingsinstrument in te stellen dat wordt gefinancierd uit de structuurfondsen die aan de betreffende lidstaat zijn toegekend. Het risicodelingsmechanisme biedt garanties aan de Europese Investeringsbank en andere organen met een publieke taak waardoor zij leningen kunnen verstrekken ten behoeve van de structuurfondsenprogramma's.

De Europese Unie is bevoegd en ook de subsidiariteit wordt als positief beoordeeld. De proportionaliteit wordt vooralsnog positief beoordeeld. Het instrument beperkt zich tot een aantal lidstaten en leidt niet tot toekennen van extra middelen aan de betreffende lidstaten. Wel zijn er veel onduidelijkheden over de operationalisering van het instrument zoals het voorkomen van uitvoeringsverschillen, de verplichte bijdrage van nationale cofinanciering, de beëindiging van het instrument en de geldende controle en verantwoordingsregels. Nederland is positief ten aanzien van het doel van de wijziging, maar is van mening dat de Commissie meer helderheid dient te geven over onduidelijkheden over de operationalisering van het risicodelingsinstrument.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

De Commissie wil met het voorliggende voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 (artikel 36 en artikel 14, lid 1) de uitvoering van structuurfondsenprogramma's versoepelen in de landen die als gevolg van de financiële crisis te kampen hebben met financiële instabiliteit. Het gaat hierbij om lidstaten die conform de voorwaarden van Verordening (EG) nr. 1083/2006 artikel 77 lid 2, financiële bijstand ontvangen uit het Europees financieel stabiliteitsmechanisme (EFSM) of het Europees betalingsbalansmechanisme (BoP) of direct financiële bijstand ontvangen. Op dit moment zijn dat Griekenland, Hongarije, Roemenie, Letland, Portugal, en Ierland.

De implementatie van structuurfondsenprogramma's vraagt om een grote hoeveelheid financiering van zowel publieke als private partijen. Als gevolg van liquiditeitsproblemen bij banken en financiële instellingen kunnen zij niet altijd de benodigde financiering tegen optimale voorwaarden verkrijgen. Om er toch voor te zorgen dat programmalanden de implementatie van Structuur- en Cohesiefondsenprogramma's voortzetten, stelt de Commissie de inzet van een risicodelingsinstrument voor. Om dit instrument mogelijk te maken, kunnen programmalanden een deel van de aan hun toegekende Cohesie- en EFRO-middelen overhevelen naar de Commissie die centraal en indirect het instrument zal beheren. Vervolgens kan dit instrument kapitaal verstrekken om (on)verwachte verliezen van leningen en garanties te dekken in een risicodelend partnerschap met de Europese Investeringsbank (EIB) of nationale of internationale publiekrechtelijke organen of privaatrechtelijke entiteiten die zijn belast met een openbare dienstverleningstaak en voldoende financiële garanties bieden. Dit instrument is budgetneutraal, aangezien de financiële allocatie van deze fondsen niet wijzigt. Ongebruikte middelen uit het risicodelingsmechanisme, kunnen door de lidstaten alsnog direct ingezet worden voor Structuur- en Cohesiefondsenprogramma's. De financiële inleg van het instrument zal strikt gemaximeerd zijn en mag niet leiden tot meer garanties dan het bedrag wat is ingelegd. Concreet wijzigt het voorstel Verordening (EG) nr. 1083/2006 (artikel 14, lid 1) waarin wordt bepaald dat structuurfondsen in gedeeld beheer worden uitgevoerd. Voor deze specifieke middelen zal echter gelden dat ze onder gecentraliseerd beheer van de Commissie zullen vallen. Daarnaast wijzigt dit voorstel het toepassingsbereik van het Financieel Reglement op deze risicodelende instrumenten. Omdat deze middelen niet langer in gedeeld beheer worden uitgevoerd vervallen de verplichtingen voor financieel beheer en controle die normaliter gelden voor lidstaten. Daarnaast voegt het voorstel aan Verordening (EG) nr. 1083/2006 (artikel 36, lid 2) over participatie van de EIB en het Europees Investeringsfonds (EIF) bij grote investeringen (infrastructuur en productief) toe, dat lidstaten de mogelijkheid hebben toegekende middelen in te leggen in een risicodelingsinstrument.

Er is geen impact assessment opgesteld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op art. 177 VWEU. Deze grondslag is juist, omdat Verordening (EG) nr. 1083/2006 ook op dit artikel is gebaseerd (namelijk artikel 161 EG(oud), thans artikel 177 VWEU). Nederland is van oordeel dat de EU bevoegd is om de voorgestelde maatregelen vast te stellen.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: wordt positief beoordeeld

Optreden op Europees niveau is noodzakelijk omdat de huidige Europese regelgeving deze mogelijkheid momenteel uitsluit. De Commissie beoogt met dit voorstel om bestaande Europese regelgeving aan te passen door het instellen van een risicodelingsinstrument mogelijk te maken. Door dit voorstel kunnen lidstaten die BoP danwel EFSM steun ontvangen, een dergelijk instrument instellen waardoor leningen van de Europese Investeringsbank of van nationale of internationale publiekrechtelijke organen of privaatrechtelijke entiteiten die zijn belast met een openbare dienstverleningstaak, makkelijker kunnen worden verstrekt, waardoor ook in tijden van economische crisis deze landen kunnen doorgaan met de implementatie van hun Structuur- en Cohesiefondsen programma's. Dit is in lijn met de Europese Raadconclusies van 21 juli.

Proportionaliteit: positief

De proportionaliteit wordt positief beoordeeld. Het doel van de maatregel is er voor te zorgen dat de lidstaten die het hardst door de financiële crisis zijn getroffen, geholpen worden bij de uitvoering van de Structuur- en Cohesiefondsen, en daarbij leningen van de EIB of van nationale of internationale publiekrechtelijke organen of privaatrechtelijke entiteiten die zijn belast met een openbare dienstverleningstaak kunnen verkrijgen. Deze leningen zijn volgens de toelichting met name bedoeld voor grote infrastructurele en productieve investeringen die direct kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de reële economie. Deze infrastructurele en productieve investeringen volgen echter niet uit de voorgestelde wijzigingen zelf. Het middel is geschikt voor het doel daar slechts de landen die reeds financiële bijstand ontvangen in aanmerking komen voor het instrument. Ook kunnen deze programmalanden zelf kiezen of zij een dergelijk risicodelend instrument willen opzetten. Daarnaast beperkt de maatregel zich tot het creëren van een instrument dat bedoeld is om de risico's te dekken van de EIB en andere financiële instellingen met een publieke taak die in de bestaande regelgeving (Verordening (EG) nr. 1083/2006 artikel 36) reeds betrokken konden worden bij de uitvoering van een operationeel programma. Financieel kan de maatregel als proportioneel worden beoordeeld aangezien reeds toegekende middelen kunnen worden ingezet voor het risicodelingsmechanisme. De Europese begroting wordt niet verder belast.

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

Nederland staat positief tegenover de keuze voor een uitvoeringshandeling. Naar zijn aard is een besluit om het risicodelingsinstrument van toepassing te verklaren voor een individuele lidstaat met daaraan verbonden nadere voorwaarden een klassieke vorm van de uitoefening van een uitvoeringsbevoegdheid. De keuze voor een uitvoeringshandeling

in de zin van artikel 291 VWEU wordt door Nederland dan ook positief beoordeeld. Wel constateert Nederland dat de mogelijkheid tot vaststelling van het besluit via een uitvoeringshandeling niet juridisch correct is geregeld. Er ontbreekt een duidelijke verwijzing naar welke procedure van Verordening (EU) nr. 182/2011 zal worden toegepast. Dit moet in de verordening worden gecorrigeerd. Nederland zal daarbij inzetten op de toepassing van de onderzoeksprocedure gelet op de financiële en politieke implicaties verbonden aan dit besluit. Daarnaast is Nederland van mening dat de algemene voorwaarden voor het risicodelingsinstrument te summier worden geregeld in artikel 36 lid 2 bis van het voorstel tot wijziging van de Verordening (EG) nr. 1083/2006. Op de voorgestelde wijze wordt de Commissie veel vrijheid gelaten om de uitvoering op individuele basis te regelen en veel te differentiëren tussen de verschillende lidstaten. Hierdoor kunnen er te veel uitvoeringsverschillen ontstaan tussen de lidstaten die een risicodelingsinstrument willen inzetten. Nederland pleit er dan ook voor om de voorwaarden specifiek te formuleren in het gewijzigde artikel 36 lid 2 bis van de Verordening of een extra grondslag voor de vaststelling van een uitvoeringshandeling van algemene strekking te introduceren. Dit met het oog om te grote uitvoeringsverschillen tussen de lidstaten met een risicodelingsinstrument te vermijden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De aan een lidstaat toegekende maximumbedragen voor de periode 2007–2013 blijven ongewijzigd. Het risicodelingsinstrument wordt gefinancierd uit de reeds aan een lidstaat toegekende Cohesie- en EFRO-middelen, waardoor de EU begroting geen risico loopt. Wel bestaat de mogelijkheid dat er een vervroegde middelenafroep plaatsvindt in 2012 waardoor het budget voor 2012 kan worden beïnvloed. Deze worden aan het einde van de programmaperiode verrekend. Net als bij het besluit van verhoogde co-financiering, moeten deze (vooruit)betalingen worden opgevangen binnen de vastgesteldejaarbegroting. Verder kunnen er implicaties zijn met betrekking tot inzet van de nationale cofinanciering. De middelen voor het risicodelingsinstrument bestaan uit de nog niet uitgekeerde structuurfondsmiddelen. Uit het voorstel blijkt niet of nationale cofinanciering vereist is voor het risicodelingsinstrument. Mocht dit niet het geval zijn dan bestaat de mogelijkheid dat een project volledig gefinancierd worden met Europees geld als een lening van de EIB niet kan worden afgelost door de projectpartners. Het verlies van de EIB wordt gefinancierd met de Europese middelen uit het risicodekkingsinstrument. Hierover dient de Commissie meer duidelijkheid te geven.

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

Er zijn geen financiële gevolgen voor het Rijk of de decentrale overheden. Het voorstel creëert de mogelijkheid een risicodelingsmechanisme in het leven te roepen voor die lidstaten die financiële steun hebben ontvangen in het kader van het EFSM en BoP of daar buiten om. Momenteel gaat het om Griekenland, Hongarije, Roemenië, Letland, Portugal en Ierland.

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

Er zijn geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burgers in Nederland. EU-breed kunnen financiële instellingen en banken wel participeren in het risicodelingsmechanisme. De mogelijke risico's die zij lopen bij het verstrekken van leningen voor infrastructurele en productieve bestedingen in de getroffen landen kunnen gedekt worden door het risicodelingsmechanisme.

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

Er zijn voor Nederland geen consequenties voor de regeldruk en administratieve lasten.

6. Implicaties juridisch

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

Het doel van de voorgestelde wijziging leidt niet tot aanpassing van nationale of decentrale regelgeving. Het is een aanvulling op bestaande regels. Deze verordening tot wijziging van de verordening 1083/2006 behoeft geen implementatie.

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

De voorgestelde verordeningen treden in werking de dag na publicatie in het officiële publicatieblad van de Europese Unie.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De verordening tot wijziging bevat geen evaluatiebepaling, maar de Verordening EG 1083/2006 wordt op 31 december 2013 door de Raad bezien (herzieningsclausule) en daarom is het niet nodig om nog een evaluatiebepaling op te nemen in de wijziging.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Voor de Nederlandse structuurfondsenprogramma's hebben de voorgestelde wijzigingen geen implicaties voor de uitvoerbaarheid.

b) Handhaafbaarheid

Voor de Nederlandse structuurfondsenprogramma's hebben de voorgestelde wijzigingen geen implicaties voor handhaafbaarheid.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland is positief maar kritisch ten aanzien van het voorstel van de Commissie.

Nederland onderkent dat in de huidige financiële en economische crisis de uitvoering van de programma's in gevaar kan komen indien de financiering van publieke en private belanghebbenden achterwege zou blijven als gevolg van liquiditeitsproblemen van financiële instellingen. Als zodanig steunt Nederland de voorgestelde wijziging en beoordeelt de maatregel als een goed middel om de uitvoering van de structuurfondsenprogramma's in de getroffen landen vlot te laten verlopen. Daarbij stelt Nederland zich op het standpunt dat net als bij het besluit over de verhoogde co-financiering, eventuele (vooruit)betalingen worden opgevangen binnen de vastgesteldejaarbegrotingen.

De kritiek van Nederland is gebaseerd op het feit dat de uitwerking van het instrument nog summier is en om die reden vragen oproept. In de artikelen van het voorstel, (EG) 1083/2006 artikel 36, lid 2 en artikel 14, blijkt geen beperking voor de projecten waarvoor het risicodelingsinstrument kan worden ingezet. Uit de toelichting blijkt dat het vooral gaat om infrastructurele en productieve investeringen die een bijdrage kunnen

leveren aan de reële economie. Indien dit laatste beoogd wordt stelt Nederland voor om dit ook expliciet in de artikelen op te nemen. Omdat lidstaten in deze constructie niet langer hoeven te voldoen aan een aantal reguliere verantwoordingsverplichtingen die voortvloeien uit het Financieel Reglement rijst de vraag welke verantwoordingsverplichtingen wel gelden, en of de Commissie hiervoor zekerheden kan bieden. Nederland stelt vast dat de tripartiete overeenkomst tussen de Commissie, de Europese Rekenkamer en de EIB van oktober 2003, en verlengd in 2007, het kader vormt voor controle- en beheersregels voor samenwerking. Desondanks wordt niet duidelijk of er per instrument een overeenkomst tussen de Commissie en de EIB dient te worden opgesteld over de specifieke voorwaarden voor de samenwerking tussen de EIB en de Commissie. Dezelfde vraag is eveneens van toepassing op de samenwerking met andere instellingen. De verregaande vrijheid van de Commissie om per geval voorwaarden aan het instrument te stellen roept bovendien de vraag op hoe te grote differentiatie in de uitvoering tussen lidstaten wordt tegengegaan. Nederland verzoekt de Commissie daarom een aantal algemene voorwaarden in de verordening op te nemen. Nederland ondersteunt de voorwaarden die gelden voor de instelling en beëindiging van het risicodelingsinstrument. Zolang lidstaten een beroep doen op financiële bijstand, kunnen zij gebruik maken van het risicodelingsinstrument. Dit roept de vraag op of het instrument automatisch wordt beëindigd zodra een lidstaat niet meer aan de voorwaarden voldoet. Nederland verzoekt de Commissie hierover duidelijkheid te verstrekken.

Tot slot zijn er nog veel onduidelijkheden over de operationalisatie van het risicodelingsinstrument. Nederland ziet graag in de toelichting een nadere uitleg over de operationalisering van het risicodelingsinstrument waarin in ieder geval wordt ingegaan op vragen die betrekking hebben op beheer en controle, nationale cofinanciering, de wijze waarop verrekening achteraf plaatsvindt, de automatische beëindiging van het instrument en de toepassing van de automatische decomiteringsregel. De precieze rol van de EIB en van andere organen vereist eveneens een nadere toelichting.