

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1339

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 14 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling en verordening Erasmus voor Iedereen (Kamerstuk 22 112, nr. 1332)

Fiche 2: Inzake verordeningen European Venture Capital Funds en Social Entrepreneurship Funds (Kamerstuk 22 112, nr. 1333)

Fiche 3: Mededeling Oplossing van grensoverschrijdende successiebelastingproblemen in de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1334)

Fiche 4: Mededeling Actie Plan financiering MKB (Kamerstuk 22 112, nr. 1335)

Fiche 5: Verordening inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) (Kamerstuk 22 112, nr. 1336)

Fiche 6: Richtlijn consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland (Kamerstuk 22 112, nr. 1337)

Fiche 7: Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie, mededeling Open gegevens en het besluit over hergebruik van documenten van de Commissie (Kamerstuk 22 112, nr. 1338)

Fiche 8: Verordening tot vaststelling van het programma «Europe for Citizens» 2014–2020

Fiche 9: Mededeling over mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1340)

Fiche 10: Verordening maatregelen niet-duurzame visserij (Kamerstuk 22 112, nr. 1341)

Fiche 11: Verordening EU-ambtenarenstatuut (Kamerstuk 22 112, nr. 1342)

Fiche 12: Mededeling Eco-innovatie Actie Plan (Kamerstuk 22 112, nr. 1343)

Fiche 13: Richtlijn betreffende de gunning van concessieopdrachten (Kamerstuk 22 112, nr. 1344)

Fiche 14: Richtlijnen betreffende het gunnen van overheidsopdrachten
(Kamerstuk 22 112, nr. 1345)

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

Fiche: Verordening tot vaststelling van het programma «Europe for Citizens» 2014- 2020

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van het programma «Europa voor de burger» voor de periode 2014–2020

Datum Commissiedocument: 14 december 2011

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 884

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200689

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:
SEC(2011) 1562
SEC(2011) 1563

Behandelingstraject Raad: Behandeling in de JBZ-raad onder Deens voorzitterschap

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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

- a) *Rechtsbasis*
Het voorstel is gebaseerd op Artikel 352 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*
Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: bijzondere wetgevingsprocedure, waarbij de Raad met eenparigheid van stemmen besluit en het EP goedkeurt.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
De Commissie zal jaarlijkse werkprogramma's aannemen in de vorm van uitvoeringshandelingen volgens de raadplegingprocedure, met behulp van een comité bestaand uit experts uit de lidstaten (Artikel 9 (2)).

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

De Commissie beoogt met dit programma maatschappelijke participatie op het gebied van Europese besluitvormingsprocessen te versterken door middel van financiële ondersteuning. Het wil burgers op het lokale niveau mobiliseren om in discussie te gaan over concrete Europese vraagstukken en hen kennis en begrip van de werking en voordelen van de Europese Unie bijbrengen. De Commissie stelt voor om activiteiten te subsidiëren die bijdragen aan de volgende drie doelstellingen:

1. Debat en bewustwordingsactiviteiten op het terrein van Europese geschiedenis en verbondenheid;
2. Toerusting van burgers om te participeren in Europese besluitvormingsprocessen en in maatschappelijke initiatieven van solidariteit, maatschappelijke betrokkenheid en vrijwilligerswerk op Unie niveau;
3. Lering trekken uit en uitwisselen van resultaten van projecten op bovenstaande terreinen tussen beleidsmedewerkers.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
De Commissie baseert haar bevoegdheid in dit terrein op de grensoverschrijdende samenwerking om kennis van en voordelen van Europese Unie te bevorderen en baseert haar rechtsbasis op artikel 352 van het Verdrag van de werking van de Europese Unie. Volgens Nederland is dit de juiste rechtsbasis.

Subsidiariteit: positief.
Proportionaliteit: negatief.

Nederlandse positie en eventuele acties

De Commissie baseert de noodzaak van dit Programma op een gebrek aan kennis van burgers met betrekking tot de Europese instellingen en hun inspraak op Europese besluitvormingsprocessen. Daarnaast wijst zij op de noodzaak om het ontstaan en voordelen van de Unie in deze tijden van kredietcrisis en EU-kritiek te belichten. Nederland ziet een meerwaarde van het programma voor waar het gaat om het ondersteunen van Europa-brede en transnationale debat over Europa en uitwisselen van goede praktijken tussen lidstaten. Nederland benadrukt echter ook de nationale keuze en verantwoordelijkheid van lidstaten om zich in te zetten voor burgerschap en Europese verbondenheid. Daarnaast wijst Nederland erop dat Europees burgerschap wordt bevorderd in een gelijksoortig Programma van Rechten en Burgerschap 2014 en 2020 en via het Europees Burger Initiatief. Voorlichting over het ontstaan en nut en noodzaak van de Unie is ook belegd bij het Huis van Europa bij lidstaten.

3. Samenvatting voorstel

De Commissie beoogt met dit programma participatie op het gebied van Europese besluitvormingsprocessen te versterken en is een voortzetting van het programma Europa voor Burgers 2007–2013. Het wil burgers op het lokale niveau mobiliseren om in discussie te gaan over concrete Europese vraagstukken en hen kennis en begrip van het ontstaan, de werking en voordelen van de Europese Unie bijbrengen. Zo wil de Commissie bewustzijn van de invloed van EU beleid op het alledaagse leven van burgers stimuleren door hen de voordelen van Europa te laten ervaren en hen toe te rusten om inspraak te leveren op Europese thema's en besluitvormingsprocessen.

Uitdaging van het verdrag van Lissabon is de interesse en betrokkenheid van gewone burgers te vergroten bij de belangrijke Europese besluiten die iedereen raken. Een voorbeeld van een instrument dat dit momenteel stimuleert is het Europees Burger Initiatief en het Programma Rechten en Burgerschap. Bewustzijn van de Europese verbondenheid en kennis van de procedures en instellingen wordt in dit voorstel gezien als voorwaardelijk voor daadwerkelijke participatie in Europese besluitvorming. De Commissie stelt daarom voor om activiteiten te subsidiëren die bijdragen aan de volgende drie doelstellingen:

1. Debat en bewustwordingsactiviteiten op het terrein van Europese geschiedenis en verbondenheid;
2. Toerusting van burgers om te participeren in Europese besluitvormingsprocessen en in maatschappelijke initiatieven van solidariteit, maatschappelijke betrokkenheid en vrijwilligerswerk op Unie niveau;
3. Lering trekken uit en uitwisselen van resultaten van projecten op bovenstaande terreinen tussen beleidsmedewerkers van diverse lidstaten.

– *Impact assessment Commissie*

In de Impact assessment van de Commissie worden drie opties vergeleken; 1) voortzetting van het oude programma, 2) een vernieuwde versie van het programma en 3) een gedecentraliseerde versie van het programma, waarbij het EU-brede programma zou komen te vervallen. Uit de impact assessment komt de tweede optie als beste uit de bus.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 352 van het Verdrag van de werking van de Europese Unie. Dit is de zogenoemde «flexibiliteitsclausule» voor het geval een optreden van de Unie nodig is zonder dat het Verdrag daartoe in bevoegdheden voorziet. De Commissie wijst in het voorstel op artikel 11 EU-verdrag en de verplichtingen die daarin zijn opgenomen voor de instellingen om de burgers van de EU te betrekken bij EU-besluitvorming. Er is echter in dat artikel, afgezien van het Europees burgerinitiatief, niet voorzien in een rechtsgrondslag om maatregelen te nemen. In die zin is artikel 352 VWEU als «restclausule» een geschikte rechtsbasis. De vraag of dit artikel gebruikt kan worden is hangt af van de vraag op EU-optreden op dit punt nodig is. Die vraag wordt hieronder onder punt 4b beantwoord.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit

De in het programma voorgestelde acties zijn aanvullend aan die van de acties uitgevoerd door de lidstaten op het gebied van cultuur, onderwijs en burgerparticipatie. Ook kent het programma een transnationaal karakter als het gaat om het stimuleren van transnationale partnerschappen en netwerken die zich richten op het debat over Europese onderwerpen. Ook kan doelstelling 3, lering trekken uit verschillende methodes van het actief betrekken van de burger bij Europese besluitvorming, alleen op Europees niveau worden bereikt.

Nederland benadrukt echter ook de nationale keuze en verantwoordelijkheid van lidstaten om zich in te zetten voor burgerschap en Europese verbondenheid. Hiervoor is het inrichten van een fonds ten behoeve van gezamenlijke, Europese inspanning niet noodzakelijk. Nederland is wat dat betreft kritisch over de subsidiariteit. Alles in overwegende meenevende wordt de subsidiariteitstoets positief beantwoord.

Proportionaliteit

Nederland ziet een meerwaarde van het programma voor waar het gaat om het ondersteunen van Europa-brede en transnationale debat over Europa. Het voorstel van de Commissie biedt echter weinig aandacht en erkenning van de inzet en verantwoordelijkheid van afzonderlijke lidstaten mensen te informeren over Europese geschiedenis en eenwording. Geschiedenis en gemeenschappelijke waarden zullen vanuit de lokale beleving van mensen moeten worden ervaren. Derhalvestaat Nederland kritisch tegenover het inrichten van een fonds van deze omvang ten behoeve van een gezamenlijke EU-inspanning. Nederland is tevens kritisch voor wat betreft de overlap van dit Programma met soortgelijke Europese initiatieven. In dat kader wijst Nederland erop dat de taak van voorlichting over het ontstaan, het nut en de noodzaak van de Unie en informatie over haar instellingen ook is belegd bij het Huis van Europa. Daarnaast wordt voorlichting van burgers over hun rechten als Europeanen bevorderd in het voorgestelde Programma van Rechten en Burgerschap 2014 en 2020. Inspraak is versterkt via het Europees Burger

Initiatief. Alles in overweging nemende is het proportionaliteitsoordeel negatief.

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

Nederland kan zich vinden in de keuze van de Commissie voor de raadplegingsprocedure. Deze keuze is in overeenstemming met de Comitologieverordening.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De financiële enveloppe voor de tenuitvoerlegging van het Programma Europa voor Burgers voor de periode 2014–2020 bedraagt € 229 miljoen. Bij de voorganger van dit programma over de periode 2007–2013 bedroeg de financiële enveloppe € 215 miljoen. De onderhandelingen over dit fonds maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Op basis van de BNI-sleutel¹ zal Nederland ongeveer 11 miljoen euro in de periode 2014–2020 moeten afdragen maar ook via het fonds aanspraak kunnen maken op subsidiëring van bepaalde projecten. In het voorstel worden geen uitspraken gedaan over verdeling van het geld over de verschillende onderdelen. De verwachting is dat deze keuzes via de raadplegingsprocedure nader zullen worden ingevuld.

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

Overheden zouden via het fonds aanspraak kunnen maken op subsidiëring van projecten (waaronder stedenbanden). Hierbij is in het vorige programma bij onderdelen sprake geweest van co-financiering (bij stedenbanden bijvoorbeeld een afweging van 70% subsidie, 30% eigen bijdrage van lokale overheden). Het is nog niet duidelijk hoed deze verhouding er in het nieuwe programma uit gaat zien. In de nadere invulling van dit programma, via de raadplegingsprocedure, zal Nederland blijven inzetten op co-financiering om draagvlak van de voorstellen te waarborgen. 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
Takken van het bedrijfsleven zouden aanspraak kunnen maken op subsidiëring van projecten door het Programma Europa voor Burgers.

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

Omdat het een voortzetting van een bestaand programma betreft, blijven de lasten gelijk. Nederlands zet zich er voor in deze administratieve lasten in het nieuwe programma zo veel mogelijk te beperken.

6. Implicaties juridisch

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

b) Voorgestelde datum inwerkingtreding

De datum van inwerkingtreding is 1 januari 2014. Dit is haalbaar.

¹ Het Nederlandse BNI ten opzichte van het BNI van de EU, voor NL is dit ongeveer 5%. Dat bepaalt wat iedere lidstaat moet afdragen aan uitgaven uit de EU-begroting.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Een tussentijdse evaluatie van het programma zal uiterlijk 31 december 2017 verschijnen om te bepalen of het fonds na 2020 in stand moet worden gehouden, waar het moet worden aangepast of worden opgeheven. In 2023, na het einde van het Programma zal er een evaluatie plaatsvinden door middel van het onderzoeken van de impact op de lange termijn.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Goed.

b) Handhaafbaarheid

Goed.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

De Commissie baseert de noodzaak van dit Programma op een gebrek aan kennis van burgers met betrekking tot de geschiedenis van Europese eenwording en Europese instellingen en wil deze kennis aanreiken om zo burgerparticipatie en inspraak op Europees niveau te stimuleren. Daarnaast wijst zij op de noodzaak om de voordelen van de Unie in deze tijden van kredietcrisis en kritiek te belichten. Nederland wijst erop dat deze doelstelling overlap kent met de doelstelling om kennis van de rechten en plichten als Europees burger te bevorderen in een gelijksoortig Programma van Rechten en Burgerschap 2014 en 2020. Daarnaast wordt de mogelijkheid tot inspraak versterkt via het Europees Burger Initiatief. Voorlichting over het ontstaan en nut en noodzaak van de Unie is ook belegd bij het Huis van Europa.

Wat betreft doelstelling omtrent debat en reflectie op Europese waarden en geschiedenis is Nederland kritisch of dit per definitie tot meer Europese verbondenheid of positieve waardering van de Unie zal leiden. Nederland zal de Commissie hierop bevragen.

Nederland ziet een meerwaarde van het programma bij het lokaal betrekken van burgers via inzet van stedenbanden waar door vele Nederlandse gemeenten gebruik van wordt gemaakt. Om lokaal draagvlak en aansluiting bij de vraag van burgers te bevorderen zet Nederland wel in op co-financiering.

Nederland ziet graag meer aandacht voor de inzet en verantwoordelijkheid van lidstaten zelf om zich in te zetten op het voorlichten over Europese verbondenheid. Dit doel is niet het alleenrecht van de Commissie en deze reflectie zal doorgaans plaatsvinden vanuit plaatselijke en nationale geschiedenis (voorbeeld van Erasmus, vroege Europeaan voor Nederland). Daarnaast wijst Nederland op de groeiende mondialisering en het gemak waarmee Europese burgers in contact komen met elkaars culturen en zo met de Europese verbondenheid en geschiedenis via reizen en multimedia. Geschiedenis en gemeenschappelijke waarden zullen vanuit de lokale beleving van mensen ervaren moeten worden. Nederland staat derhalve kritisch tegenover het inrichten van een fonds van deze omvang ten behoeve van een gezamenlijke EU-inspanning.

Nederland is tevens kritisch voor wat betreft de overlap van dit Programma met soortgelijke Europese initiatieven. In dat kader wijst Nederland erop dat de taak van voorlichting over het ontstaan, het nut en de noodzaak van de Unie en informatie over haar instellingen ook is belegd bij het Huis van Europa. Daarnaast wordt voorlichting van burgers over hun rechten als Europeanen bevorderd in het voorgestelde Programma van Rechten en Burgerschap 2014 en 2020. Mogelijkheid tot inspraak wordt versterkt via het Europees Burger Initiatief.

Wat betreft de onderbouwing van het Programma en haar doelstellingen, kan Nederland beter uit de voeten met doelstelling 3. Daarin draait het om tussen lidstaten lering te trekken uit diverse initiatieven om kennis van Europese geschiedenis en eenwording, en daarmee de participatie te vergroten, aangezien het leerproces op EU-niveau het beste kan worden geadresseerd. Een andere kanttekening bij de subsidiëring van Europese initiatieven ten behoeve van Europese burgerparticipatie is dat nationaal beleid terughoudend is voor soortgelijke activiteiten op nationaal en lokaal niveau. Dit kan mogelijk ongewenste effecten hebben (verdringing van minder voor subsidie in aanmerking komende (nationale, lokale) initiatieven en activiteiten, klachten over verschillende bejegening en beeldvorming van verspilling van publiek geld). Onvoorspelbaar in hoeverre dit soort interferenties zullen optreden. Alles overwegende is Nederland gematigd positief over het voorstel maar stelt zij kritische vragen bij de effectiviteit van uitvoering en omvang van het voorstel. Nederland zal bovenstaande overwegingen en vragen voorleggen aan de Commissie.

Relatie met Meerjarig Financieel Kader (MFK)

De onderhandelingen over het programma Europa voor Burgers 2014–2020 maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. In dit licht hecht Nederland eraan dat besprekingen over het programma Europa voor Burgers niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van het Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.