

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2627

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

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 (Kamerstuk 22 112, nr. 2633)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: MFK – Verordening voor Europese territoriale samenwerking (Interreg) 2021–2027

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke bepalingen voor de doelstelling «Europese territoriale samenwerking» (Interreg) ondersteund door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en financieringsinstrumenten voor extern optreden
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
29-05-2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 374
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1528978575620&uri=CELEX:52018PC0374>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1528470722813&uri=CELEX:52018SC0282>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1528470776842&uri=CELEX:52018SC0283>
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=pi_com:SEC\(2018\)268](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=pi_com:SEC(2018)268)
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 178 VWEU
Artikel 212, lid 2, VWEU
Artikel 209, lid 1, VWEU
Artikel 349 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. Deze verordening (COM (2018) 374) doet een voorstel voor Europese territoriale samenwerking binnen het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Over EFRO (COM (2018) 372) is een separaat fiche opgesteld (Kamerstuk 22 112, nr. 2626). Deze programma's, ook wel Interreg-programma's genoemd, zijn internationale samenwerkingsprogramma's tussen Europese regio's. Het doel is om de belangrijkste regionale onevenwichtigheden binnen de Unie ongedaan te maken, door in internationaal verband oplossingen te vinden voor maatschappelijke uitdagingen. Ten opzichte van de voorgaande periodes legt de Commissie sterk de nadruk op het uitbreiden van mogelijkheden om ook met lidstaten en regio's direct buiten het grondgebied van de Unie samen te werken, op aanpassing van programma-grenzen en op administratieve vereenvoudiging van de programma's.

In de huidige periode zijn er 3 soorten Interreg-programma's:
Interreg A: programma's tussen direct aangrenzende regio's van 2 of meerdere lidstaten, inclusief zeegrenzen.
Interreg B: transnationale programma's op Europees-regionaal niveau, zoals Noordwest-Europa.
Interreg Europe (C): Beleidsuitwisseling tussen regio's, pan-Europees.

Het nieuwe voorstel gaat uit van 5 soorten programma's («componenten»):

1. Grensoverschrijdende samenwerking tussen aan elkaar grenzende regio's ter bevordering van de geïntegreerde regionale ontwikkeling (groot deel Interreg A, € 4,44 mrd.);
2. Transnationale samenwerking en maritieme samenwerking over grotere transnationale gebieden of rond zeebekkens (Interreg B en zeegrensprogramma's Interreg A, € 2,65 mrd.);
3. Programma's gericht op afgelegen regio's (nieuwe als eigen soort, voorheen onderdeel van de transnationale programma's, € 0,27 mrd.);
4. Programma's gericht op beleidsuitwisseling en capaciteitsopbouw (Interreg Europe, € 0,1 mrd.);
5. Interregionale innovatie samenwerkingsprogramma's, waarin regio's over heel Europa kunnen samenwerken op basis van gedeelde specialisaties, om innovaties op te schalen en naar de markt te brengen (nieuwe soort, € 0,97 mrd.).

Er is nog geen lijst van voorziene concrete Interreg-programma's onder componenten 1, 2 en 3 beschikbaar. De programma's van componenten 1, 2 en 4 zullen via gedeeld beheer worden uitgevoerd (samenwerking tussen de Commissie, lidstaten en regio's). Component 3 zal geheel of gedeeltelijk in indirect beheer kunnen worden uitgevoerd. Component 5 zal via indirect beheer worden uitgevoerd. Het voorgestelde budget voor Interreg (in totaal € 8,4 mrd.) komt uit het voorgestelde budget voor EFRO (ruim 4%). Het geld voor de eerste 3 componenten wordt over de lidstaten verdeeld naar rato van inwoners van grensregio's. Een precieze verdeling per lidstaat is nog niet beschikbaar. Lidstaten kunnen binnen de eerste 3 componenten 15% van hun budget verschuiven van de ene naar de andere component. Naast de vijf algemene beleidsdoelstellingen van het cohesiebeleid zoals genoemd in het voorstel voor de Common Provisions Regulation (CPR), zijn in het Interreg-voorstel ook specifieke grensoverschrijdende doelstellingen opgenomen, te weten «een beter bestuur voor Interreg» en «een veiliger, zekerder Europa» en kan er binnen Interreg-programma's aandacht worden besteed aan enkele specifieke doelstellingen van de Europese pijler van sociale rechten (beleidsdoel 4 van de CPR). Over het voorstel van de Common Provisions Regulation (COM (2018) 375) is een separaat BNC-fiche opgesteld (Kamerstuk 22 112, nr. 2628).

b) Impact assessment Commissie

Uit het impact assessment blijkt volgens de Commissie dat er een behoefte bestaat aan een vereenvoudiging en flexibilisering van het cohesiebeleid, en beter gebruik van financiële instrumenten. Uit een consultatie blijkt dat er veel steun is om dit beleid beschikbaar te houden voor alle regio's, voor investeringen in innovatie via slimme specialisatie strategieën, voor verdere thematische concentratie (inclusief voor Nederland belangrijke beleidsterreinen als innovatie, klimaat en duurzaamheid), voor het bevorderen van grensoverschrijdende werkgelegenheid en arbeidsmobiliteit en voor een focus op lokale uitdagingen en voor grensoverschrijdende samenwerking.

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.

Het kabinet vindt dat de Europese toegevoegde waarde van het cohesiebeleid moet worden vergroot. Die toegevoegde waarde zit in Europese territoriale samenwerking, ongeacht geografische nabijheid. Het kabinet vindt dat dit meer gestimuleerd moet worden. De Europese toegevoegde waarde van Interreg wordt versterkt door een verdere focus op de maatschappelijke thema's innovatie, duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie en het verminderen van de barrièrewerking van grenzen. Tot slot is vereenvoudiging van de uitvoering van en controle op het beleid van belang om de administratieve lasten omlaag te brengen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het voorstel van de Commissie bevat een aantal positieve punten die goed aansluiten bij de wens van Nederland voor een verdere focus op innovatie met daarbinnen aandacht voor duurzaamheid, energietransitie, klimaatadaptatie, en (pan-Europese) grensoverschrijdende samenwerking.

Nederland is tevreden over het voortzetten van de bestaande samenwerkingsmogelijkheden van Interreg. De methodiek functioneert goed. Het zorgt voor een integrale gebiedsgerichte aanpak en creëert regionale en lokale partnerschappen die ook op andere beleidsprogramma's kunnen worden ingezet. Nederland verwelkomt de nieuwe component 5, waarbij regio's over het hele grondgebied van de Unie op basis van de inhoud van hun slimme specialisatie strategieën investeringsprojecten kunnen opzetten op het gebied van innovatie. Nederlandse partijen zoals rondom Brainport Eindhoven doen al actief mee in een pilot initiatief dat hierop lijkt, het zogenaamde Vanguard-initiatief (waar nog geen projectenbudget aan was verbonden). Het kabinet ziet hier mogelijkheden om innovatieve clusters over heel Europa met elkaar te verbinden en Europese waardeketens te creëren. Nederland zal de Commissie bevragen hoe de verdeling van middelen over deze component, en component 4 gemaakt zal worden. In het nieuwe voorstel worden de huidige programma's EPSON, INTERACT en URBACT niet genoemd. Nederland zal nagaan of dit betekent dat deze programma's niet worden voortgezet. Verder is Nederland blij dat de grensoverschrijdende en transnationale samenwer-

kingsprogramma's (nu componenten 1 en 2) worden voortgezet. Nederland steunt aandacht binnen Interreg voor het verwijderen van grensoverschrijdende belemmeringen om de Europese interne markt beter te laten functioneren. De beperking op bestedingen buiten het eigen programmagebied die in de huidige periode geldt, is verdwenen. De bestedingen buiten het programmagebied moeten ten goede komen aan de doelstellingen van het programma. Het kabinet ziet dit als positief element om samenwerking vrijer te laten verlopen en regio's verder met elkaar te verbinden. Net als bij de verordeningen van ESF en EFRO en het Cohesiefonds is de thematische concentratie nog een aandachtspunt. Programma's in componenten 1, 2 en 3 moeten volgens het voorstel verplicht minstens 60% van hun middelen besteden aan maximaal drie van de vijf beleidsdoelstellingen zoals die in de Common Provisions Regulation (CPR) geformuleerd staan¹. Deze drie mogen zelf gekozen worden. Hoewel het aantal beleidsdoelstellingen is afgenomen ten opzichte van de huidige periode, is het kabinet van mening dat er behoefte is aan verdere thematische concentratie omdat de voorgestelde beleidsdoelstellingen te breed geformuleerd zijn. Voor Interreg gaat het dan specifiek om innovatie, duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie en het verminderen van de barrièrewerking van grenzen. De Interreg-programma's zouden hier meer op gefocust moeten worden dan de Commissie nu voorstelt.

Ten aanzien van uitvoering is het onduidelijk of regionale overheden krachtens artikel 19 programmawijzigingen mogen indienen, zoals nu het geval is. Nederland is daar voorstander van. Wat betreft het aantal betalingsmogelijkheden per jaar en voorfinanciering benadrukt Nederland dat het belangrijk is dat de voorschotten niet zo beperkt worden dat de tenuitvoerlegging van de fondsen in gevaar komt door een liquiditeitstekort bij de managementautoriteiten. Het aantal betalingsmomenten zou uitgebreid moeten worden. Op het punt van externe voorlichting over het beleid wordt veel verantwoordelijkheid bij de lidstaat neergelegd. Het is de vraag of dit een proportionele lastenverdeling is en of er geen rol zou moeten zijn voor de vertegenwoordiging van de Europese Commissie in de lidstaten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is in Europa veel steun voor de Interreg-programma's. Een aantal lidstaten heeft de zorgen uitgesproken over de herindeling van de programmalijnen, waardoor programma's die een zeegrens kennen nu niet meer onder component 1 maar onder component 2 vallen. Over de thematische concentratie bestaat verdeeldheid. Veel netto-betalende landen als Nederland zouden graag meer focus zien; netto-ontvangende lidstaten wensen over het algemeen meer keuzevrijheid.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op basis van bepalingen in titel XVIII VWEU, in het bijzonder op artikel 178 VWEU (de grondslag om uitvoeringsverordeningen vast te stellen voor het EFRO) jo. artikel 349 VWEU (op grond waarvan specifieke maatregelen worden getroffen om rekening te houden met de structurele economische en sociale situatie van de ultraperifere gebieden, die wordt bemoeilijkt door bepaalde specifieke kenmerken die de ontwikkeling van deze gebieden

¹ Een slimmer Europa; Een groener, koolstofarm, Europa; Een meer verbonden Europa; Een socialer Europa; Een Europa dichterbij de burger

ernstig schaden). Wat ondersteuning door de financieringsinstrumenten voor extern optreden van de EU betreft, vormt het artikel 209 de rechtsgrondslag (samenwerking met ontwikkelingslanden). Voorts baseert de Commissie het voorstel op grond van artikel 212, lid 2, VWEU (de rechtsgrondslag voor economische, financiële en technische samenwerking met derde landen in het algemeen, waaronder de landen die voor toetreding in aanmerking komen). Het kabinet kan zich vinden in de rechtsbasis waarop de Europese Commissie het voorstel baseert.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel positief. De Interreg-programma's dragen bij aan het verminderen van de belangrijkste onevenwichtigheden tussen Europese regio's. Het is een platform voor Europese regio's om zich met elkaar te verbinden en samen te werken. Een EU-aanpak ligt daarmee dan ook voor de hand.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel als overwegend positief. Met de introductie van component 5 wordt de manier om samen te werken minder restrictief en draagt daarmee bij aan het doel van het verminderen van regionale onevenwichtigheden binnen de Unie. Een aandachtspunt is het aantal bestedingsopties, wat verder teruggebracht zou moeten worden om de effectiviteit van het voorstel te verhogen. Inhoudelijk is er voldoende ruimte voor regio's om specifieke thematische invulling te geven binnen de bestedingsopties.

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 Interreg 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 de toekomst van Interreg niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de toekomst van Interreg 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.

Het budget voor Interreg bedraagt € 8,43 mrd. en wordt gefinancierd vanuit het budget voor EFRO (ruim 4% van het totale EFRO-budget). In de huidige periode bedraagt het budget voor Interreg € 10,1 mrd. Het Interreg-budget voor componenten 1, 2 en 3 wordt verdeeld over de lidstaten aan de hand van objectieve criteria, zoals het aantal inwoners van grensregio's. Nederland zet in op een neerwaartse aanpassing van dit

budget, o.a. om te compenseren voor het vertrek van het Verenigd Koninkrijk.

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

Het is nog onduidelijk hoeveel Nederland zal ontvangen voor Interreg-programma's. Het medefinancieringspercentage vanuit de EU aan een programma is in het voorstel gelimiteerd tot 70%. De rest van het programma dient gefinancierd te worden door de nationale overheid, decentrale overheden of private partijen. Hoe dit moet worden verdeeld is niet in de verordening voorgeschreven, en zal door de overheden onderling moeten worden afgesproken. De budgettaire gevolgen van deze afspraken worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Naast medefinancier worden decentrale overheden in de verordening aangemerkt als (potentieel) begunstigen van Interreg.

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

Het bedrijfsleven en burger worden in de verordening aangemerkt als (potentieel) begunstigen van EFRO en dus Interreg. Dit betekent dat de financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger gunstig zijn, zonder dat een inschatting te geven is van de hoogte hiervan.

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

Gezien de vergaande vereenvoudiging zoals in de CPR beschreven die bij de tenuitvoerlegging van Interreg wordt beoogd, zal naar verwachting de administratieve lastendruk ten opzichte van de programmaperiode 2014–2020 aanzienlijk verminderen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Interreg beoogt de Europese concurrentiekracht te vergroten door te investeren in economische structuurversterking. Volgens Nederland zijn daarbij vooral investeringen in innovatie die zich onder andere richten op maatschappelijke uitdagingen als klimaat en duurzaamheid belangrijk. Het is echter nog onduidelijk of met het voorstel in deze verordening meer geïnvesteerd zal worden in innovatie door de Europese regio's. Het kabinet zet zich ervoor in dat regio's een groot aandeel van hun middelen aan innovatie moeten besteden. Daarnaast kunnen met name Interreg component 1 en component 4 bijdragen aan een verbeterde Europese interne markt.

6. Implicaties juridisch

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

De algemene regels over de uitvoering van subsidie-instrumenten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen op het terrein van Economische Zaken en Klimaat en Landbouw, Visserij en Natuur, zijn opgenomen in de Regeling Europese EZ-subsidies. Specifiek voor de EFRO-fondsen geldt aanvullend de uitvoeringswet EFRO. Deze regelingen zullen naar aanleiding van deze wijzigingen moeten worden aangepast.

Naast de regels op Europees en nationaal niveau is het aan de managementautoriteiten in samenwerking met de lidstaten om de Operationele Programma's, de subsidieplafonds, de wijze van verdeling en de criteria voor de selectie van projecten vast te stellen en te publiceren. Deze zullen ook opnieuw ingericht moeten worden.

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

Teneinde bepaalde niet-essentiële onderdelen van deze verordening aan te vullen of te wijzigen, wordt in de het voorstel in artikel 16 aan de Commissie de bevoegdheid verleend worden om via gedelegeerde de bijlage betreffende het model voor Interreg-programma's te wijzigen. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt ten aanzien van deze punten juridisch gezien voor de hand omdat een bevoegdheid voor de Commissie tot wijziging van het basisinstrument (waartoe ook de bijlagen worden gerekend) alleen via delegatie kan worden verleend.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na bekendmaking in het Europese Publicatieblad. Dit is een gebruikelijke en realistische termijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Een dergelijke bepaling is niet nodig. Volgens art. 30 kan de Commissie een evaluatie organiseren om de prestaties van de Interreg-programma's te onderzoeken. De evaluatie kan schriftelijk worden uitgevoerd.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De componenten 1, 2 en 4 worden uitgevoerd in gedeeld beheer tussen de lidstaten en de Europese Commissie. Component 3 wordt (deels) uitgevoerd onder indirect beheer. Component 5 wordt uitgevoerd in indirect beheer. Het is nog onduidelijk hoe dit precies in zijn werk zal gaan. Nederland zal de Commissie hierop om verduidelijking vragen. De uitvoering en handhaving vallen bij deze modaliteit voor een groot deel onder de taken van de lidstaten. De lidstaten dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen binnen Europese wetgevingskaders en dienen hiertoe een gedegen beheers- en controlesysteem vast te stellen en te hanteren.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen