

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1233

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2011

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

- Fiche 1: Wijziging verordening terugvorderbare steun en financiële instrumentering
- Fiche 2: Richtlijn recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en op communicatie bij aanhouding (kamerstuk 22 112, nr. 1234)
- Fiche 3: Richtlijn minimumnormen voor rechten, hulp en bescherming slachtoffers van misdrijven (kamerstuk 22 112, nr. 1235)

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

Fiche: Fiche wijziging verordening terugvorderbare steun en financiële instrumentering

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 terugvorderbare steun en financiële instrumentering betreft.

Datum Commissiedocument: 1 augustus 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 483 definitief

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=200735

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 stelt artikel 177 VWEU voor. Uit de toelichting bij het voorstel van de Commissie volgt echter een andere rechtsgrondslag: «Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 stelt gemeenschappelijke voorschriften voor de drie fondsen vast. Op grond van het beginsel van het gedeelde beheer tussen de Commissie en de lidstaten omvat deze verordening bepalingen voor het programmeringsproces, alsook regelingen voor het programmabeheer, inclusief het financiële beheer, de monitoring, de financiële controle en de evaluatie van de projecten.»

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad, EP medebeslisser.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

- Als gevolg van een nieuw inzicht over de interpretatie van de regelgeving van de Commissie, hebben mogelijk niet langer alle bestaande (EFRO) fondsen voor leningen, garanties, microkredieten e.d. een juridische basis in de huidige Structuurfonds verordening. Het gaat om twee specifieke groepen: «terugvorderbare subsidie» en «krediet lijnen». Het voorstel laat de mogelijkheid open om in de laatste twee jaren van de structuurfondsenperiode nog additionele fondsen van deze strekking op te richten.
- Aanleiding voor het wijzigingsvoorstel vormen bevindingen van de Europese Rekenkamer. Zij heeft geconcludeerd dat deze vormen van

«terugvorderbare steun» niet onder Art 44 van de huidige structuurfondsenverordening vallen en dus geen juridische basis hebben. Dit standpunt is bevestigd door de juridische dienst van de Commissie. Door aanvullende regels met terugwerkende kracht voor te stellen inzake de toepassing van «repayable assistance» wil de Commissie de ontstane onduidelijkheid oplossen en alsnog een (duidelijkere) juridische basis creëren. Daarnaast heeft de Commissie enkele artikelen toegevoegd over de tijdige besteding van middelen en de rapportage voor financiële instrumenten. Dit is volgens de Europese Rekenkamer en (bij nader inzien) de Commissie noodzakelijk om de effectiviteit en voortgang van projecten te monitoren en te zorgen voor tijdige uitgaven.

• *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De structuurfondsen zijn een gedeelde bevoegdheid van de Europese Unie en de lidstaten. Nederland oordeelt dat er is voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel. Nederland vindt het voorstel niet proportioneel, omdat de wijziging verder gaat dan het nagestreefde doel, het creëren van een juridische basis.

• *Implicaties/risico's/kansen*

Hoewel de Commissie zich hierover niet uitspreekt kan het betekenen dat als de verordening niet gerepareerd wordt, lidstaten en regio's de EFRO investeringen in deze subsidievormen moeten terugbetalen. Dat is niet wenselijk. Lidstaten, regio's en managementautoriteiten hebben, gestimuleerd door de Commissie, hierin geïnvesteerd in het gerechtvaardigde vertrouwen dat deze vormen op de verordeningen zouden steunen.

De bepalingen over tijdige besteding van de middelen en over de rapportage moeten geïmplementeerd worden en hebben een belastend effect op de huidige bedrijfsvoering in de Operationele Programma's. Daarnaast leidt de voorgestelde rapportageverplichting tot een verzwaring van de administratieve last van de managementautoriteiten (provincies of gemeenten).

Nederland wil de discussie over (rand)voorwaarden voor financiële instrumenten voeren in het kader van het Financieel Reglement en het EU Meerjarig Financieel Kader, en wil het risico voorkomen dat reparatie precedentwerking heeft voor onderhandelingen van een nieuw FR en MFK.

• *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland zet grote vraagtekens bij de noodzaak om de verordening te wijzigen twee jaar voordat de periode voor structuurfondsen afloopt. Als er geen andere oplossing voor het ontstane probleem is, dan wil Nederland de wijzigingen zo beperkt mogelijk houden.

Nederland heeft verder nog twee principiële bezwaren tegen het voorstel van de Commissie:

(1) Nederland staat in zijn algemeenheid kritisch tegenover het uitbreiden van mogelijkheden om dergelijke financiële instrumenten in te zetten binnen de EU-begroting.

De discussie over voor- en nadelen en de randvoorwaarden is nog in volle gang in het kader van de herziening van het Financieel Reglement en het nieuwe Meerjarig Financieel Kader. Nederland wil deze discussie voeren in het kader van het Financieel Reglement en het Meerjarig Financieel Kader, en wil niet vooruitlopen op de uitkomst van die onderhandelingen;

(2) Nederland hecht er veel waarde aan dat de administratieve lasten van de structuurfondsen omlaag gaan en dat er eenvoudige en duidelijke regels gesteld worden die bijdragen aan een efficiënt en rechtmatig financieel beheer. Het huidige voorstel bevat enkele eisen waardoor de administratieve lasten omhoog gaan, met name de nieuwe rapportage

eisen. Voorts zijn de gegeven definities zeer ruim geformuleerd en ontbreekt een duidelijke eindtermijn voor financiële instrumentarium-projecten. Nederland heeft ook bij een aantal projecten gebruik gemaakt van dergelijke financiële instrumenten, om te onderzoeken hoe de huidige mogelijkheden goed benut kunnen worden. Deze pilots en andere projecten vallen binnen het rechtskader van de bestaande Europese regelgeving en de wijziging van deze verordening heeft geen gevolgen voor genoemde reeds opgestarte Nederlandse projecten. Inhoudelijk wil Nederland zeker stellen dat de reparatie van de verordeningen alleen van toepassing is op reeds bestaande financiële instrumenten. Verder wil Nederland dat er een duidelijke exit-strategie komt.

3. Samenvatting voorstel

• Inhoud voorstel

In de vorige periode 2000–2006 werden in Verordening (EG) nr. 1260/1999 (artikel 28, lid 3) de verschillende vormen van steun aangegeven die via de bijdragen van de structuurfondsen kunnen worden verleend, namelijk «niet-terugvorderbare directe steun, maar ook andere vormen, met name terugvorderbare steun, rentesubsidie, garantie, participatie, participatie in het risicodragend kapitaal of een andere financieringsvorm».

In de huidige periode ontbreekt een dergelijk algemeen artikel. Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad verstrekt geen definitie van terugvorderbare of niet-terugvorderbare steun. De verordening bevat in artikel 44 bepalingen voor «financiële instrumentering zoals risicokapitaalfondsen, garantiefondsen en leningsfondsen». Een aantal lidstaten, waaronder ook Nederland, hebben op basis van artikel 44 ervoor gekozen om structuurfondsen niet alleen voor subsidies te gebruiken maar ook voor fondsen die geen subsidies verstrekken maar bijvoorbeeld garanties, leningen en microkredieten. Eerder dit jaar heeft de Europese Rekenkamer bepaald dat een deel van deze fondsen niet onder het begrip «financiële instrumentering» van artikel 44 valt, en ook niet valt onder een ander artikel. Het gaat om twee specifieke groepen. Ten eerste: »terugvorderbare subsidies», subsidies die het bedrijf, wanneer het hiertoe in staat is, deze subsidie geheel of gedeeltelijk moet terugbetalen. Deze modaliteit van subsidieverlening komt niet voor in de Nederlandse subsidiewetgeving en is in strijd met het Nederlandse subsidiebegrip (art 4:21 Awb). Ten tweede «krediet lijnen, waarbij krediet verstrekt wordt aan bedrijven, en dit krediet gefinancierd wordt met structuurfondsen, en eveneens mogelijk terugbetaald kan worden. Ook deze vorm bestaat niet in Nederland.

De Commissie was eerder van mening dat deze vormen wel onder artikel 44 vielen, maar kiest ervoor tegemoet te komen aan de interpretatiebezwaren van de Europese Rekenkamer en aanvullende regels te stellen die een terugwerkende kracht hebben. De consequentie is dat deze vormen zonder deze aanvullende regels een juridische basis missen.

De Commissie wil het nu ontstane probleem oplossen door met terugwerkende kracht alsnog een dergelijke juridische basis te creëren. Vandaar het voorstel van de Commissie om Verordening (EG) nr. 1083/2006 te wijzigen. In het voorstel wordt de mogelijkheid opgehouden om in de laatste twee jaren van de structuurfondsenperiode nog dergelijke fondsen op te richten.

Op grond van de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer met betrekking tot de monitoring van financiële instrumenten omvat het huidige voorstel verder afzonderlijke bepalingen over de tijdige besteding van de middelen en over de rapportage inzake de financiële instrumenten uit hoofde van artikel 44.

Er is geen impact assessment opgesteld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de Europese Unie op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 177. Op grond van deze bepaling is Nederland van oordeel dat de EU inderdaad bevoegd is om de voorgestelde maatregelen vast te stellen. De verwijzing in de toelichting van het voorstel naar Verordening 1083/2006 en Verordening 1260/1999 acht Nederland echter niet op zijn plaats.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief.

De Commissie beoogt met dit voorstel om op het niveau van de Europese Unie rechtszekerheid te bieden voor regelingen bestaande uit terugvorderbare vormen van steun. Door het voorstel worden deze regelingen toegestaan en rechtmatig. Er is een noodzaak tot gezamenlijk optreden op het niveau van de Europese Unie en dat voldaan wordt aan het subsidiariteitsbeginsel kan dus worden onderschreven.

Proportionaliteit: negatief.

Het Commissievoorstel gaat veel verder dan nodig om bovengenoemde juridische basis te creëren voor al opgerichte financiële instrumenten. In het voorstel wordt de mogelijkheid opgehouden om in de laatste twee jaren van de structuurfondsenperiode nog dergelijke fondsen op te richten. Dat gaat verder dan reparatie. Daarnaast worden ook verplichtingen met betrekking tot de tijdige besteding (binnen twee jaar na de storting in het fonds) en de rapportage over de financiële instrumentering voorgesteld. Dit is volgens de Europese Rekenkamer en (bij nader inzien) de Commissie noodzakelijk om de effectiviteit en voortgang van projecten te monitoren en te zorgen voor tijdige uitgaven.

Dit zijn op zich aspecten die op Europees niveau geregeld moeten worden. Echter, de noodzaak om op dit moment ook verplichtingen met betrekking tot de tijdige besteding en rapportage op te nemen ontbreekt. Er wordt met terugwerkende kracht een verplichting opgelegd die niet noodzakelijk is om een juridische basis te creëren voor financial engineering. Deze zaken zouden beter kunnen worden geregeld in de nieuwe periode. De voorgestelde maatregelen zijn dermate ingrijpend, dat deze niet in verhouding staan tot het nagestreefde doel, namelijk herstel van de juridische basis voor het gebruik van terug te betalen vormen van subsidie. Gezien deze punten wordt niet voldaan aan het proportionaliteitsvereiste.

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

N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Er zijn geen consequenties voor de EU-begroting. Het voorstel repareert een gat in de verordening, waardoor bestaande financiële instrumenten een juridische basis krijgen.

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

Er zijn geen financiële gevolgen voor het Rijk of de decentrale overheden. In het geval dat de verordening op dit punt niet gewijzigd wordt, zal dit kunnen betekenen dat de reeds geïnvesteerde middelen in deze vormen terugbetaald dienen te worden. Volgens de inventarisatie van de Commissie gaat het om € 3 miljard in de gehele EU.

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

Er zijn geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

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

Door het voorstel wordt de administratieve last van de managementautoriteiten (provincies of gemeenten) verzwaaard. De verzwaaring komt voort uit het vaker moeten rapporteren en het rapporteren over meer onderwerpen. Wel zijn de extra onderwerpen waarover gerapporteerd moet worden informatie waarover de managementautoriteit reeds beschikt of vrij gemakkelijk kan beschikken.

Voor het bedrijfsleven zal het voorstel daarom naar verwachting geen verzwaaring van de lasten met zich meebrengen.

6. Implicaties juridisch

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

Het hoofddoel van de voorgestelde wijziging, namelijk herstel van juridische basis voor het gebruik van terug te betalen vormen van subsidie, leidt niet tot aanpassing van nationale of decentrale regelgeving. Het is een noodzakelijke aanvulling op bestaande regels.

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

De voorgestelde wijziging dient met terugwerkende kracht in werking te treden en wordt daarom van toepassing met ingang van 1 januari 2007. Lidstaten maken al vanaf het begin van de huidige periode gebruik van terug te betalen vormen van subsidie, zoals die ook in de vorige programmaperiode zijn gebruikt, die niet onder artikel 44 van Verordening 1083/2006 vallen. Aangezien volgens de Europese Rekenkamer een juridische basis voor de twee genoemde vormen ontbreekt kunnen dergelijke vormen niet ingezet worden. Dit is niet wenselijk, en daarom is het nodig om met terugwerkende kracht alsnog een dergelijke juridische basis te creëren.

Artikel 1, leden 4, 5 en 6, is evenwel van toepassing vanaf de datum van inwerkingtreding van deze verordening. Wanneer de financiële bijdrage reeds is opgenomen in een uitgavenstaat vóór de inwerkingtreding van deze verordening, gaat voor de uitvoering van artikel 1, lid 5, de termijn van twee jaar in op de datum van inwerkingtreding van deze verordening.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen additioneel evaluatiemoment opgenomen in het voorstel van de Commissie.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De bepalingen over tijdige besteding van de middelen en over de rapportage moeten geïmplementeerd worden en hebben een belastend effect op de huidige bedrijfsvoering in de Operationele Programma's. Daarnaast leidt de voorgestelde rapportageverplichting tot een verzwaring van de administratieve last van de managementautoriteiten (provincies of gemeenten).

b) Handhaafbaarheid

Nederland heeft bezwaren tegen de onduidelijke definities en dringt mede daarom aan op expliciete inperking van de voorstellen tot bestaande gevallen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland heeft drie principiële bezwaren tegen het voorstel van de Commissie.

- (1) Nederland zet grote vraagtekens bij de noodzaak om de verordening te wijzigen twee jaar voordat de periode voor structuurfondsen afloopt, omdat hiermee de spelregels worden veranderd tijdens de wedstrijd. Als er geen andere oplossing voor het ontstane probleem is, dan wil Nederland de wijzigingen zo beperkt mogelijk houden. Nederland verwondert zich over de keuze van de Commissie om zich niet tot de strikt noodzakelijke bepalingen te beperken. De voorgestelde wijzigingen gaan verder dan het verduidelijken en het repareren van de huidige regelgeving en vormen een uitbreiding.
- (2) Nederland staat kritisch tegenover het uitbreiden van mogelijkheden met twee specifieke groepen (terugvorderbare subsidies en kredietlijnen). Nederland staat in zijn algemeenheid kritisch tegenover het uitbreiden van mogelijkheden om dergelijke financiële instrumenten in te zetten binnen de EU-begroting¹. Het is risicovol als van te voren geen inschatting gemaakt kan worden van de consequenties voor het financieel beheer (legality & regularity) en de manier waarop een efficiënte controle op de instrumenten kan worden uitgeoefend. Financiële instrumenten kunnen bij projecten met duidelijk te definiëren kasstromen en private baten een efficiëntere vorm van interventie via publieke middelen zijn dan een directe gift of subsidie. Financiële instrumenten kunnen bovendien in sommige gevallen een hefboomeffect creëren. Belangrijke voorwaarden voor Nederland hierbij zijn, dat ruim voor de aanvang van een project of fonds duidelijk is wat de regels omtrent verantwoording en controle zijn, wanneer het fonds eindigt en het resterende geld terugvloeit naar de EU begroting zodat niet tijdens de uitvoering de regels worden bepaald. Nederland heeft ook bij een aantal projecten gebruik gemaakt van dergelijke financiële instrumenten, om te onderzoeken hoe de huidige mogelijkheden goed benut kunnen worden. Deze pilots en andere projecten vallen binnen het rechtskader van de bestaande Europese regelgeving en de wijziging van deze verordening heeft geen gevolgen voor genoemde reeds opgestarte Nederlandse projecten. De discussie over voor- en nadelen en de randvoorwaarden is nog in volle gang in het kader van de herziening van het Financieel Reglement en het nieuwe Meerjarig Financieel Kader. Nederland wil deze discussie voeren in het kader van het Financieel Reglement en het Meerjarig Financieel Kader, en wil niet vooruitlopen op de uitkomst van die

¹ Kabinetsreactie op de voorstellen van de Europese Commissie voor het Meerjarig Financieel Kader, kamerstuk 21 501–20 553.

onderhandelingen. Daarom is het onwenselijk om de mogelijkheden voor financiële instrumenten bij de structuurfondsen in de komende twee jaar uit te breiden.

- (3) Nederland hecht er veel waarde aan dat de administratieve lasten van de structuurfondsen omlaag gaan en er eenvoudige en duidelijke regels gesteld worden die bijdragen aan een efficiënt en rechtmatig financieel beheer. Het huidige voorstel bevat enkele eisen waardoor de administratieve lasten omhoog gaan, met name de nieuwe rapportage eisen¹. Daarnaast bevat het voorstel onduidelijke definities die tot nieuwe interpretatiediscussies kunnen leiden.

Inhoudelijk wil Nederland graag de volgende punten zeker stellen in de wijziging:

- (1) In het huidige voorstel worden nieuwe en onduidelijke termen en definities gegeven. Dit kan leiden tot onduidelijkheid en verwarring. Nederland wil dat er zo veel mogelijk wordt aangesloten bij reeds bestaande termen en definities.
- (2) De wijzigingsverordening mag alleen betrekking hebben op reeds bestaande operationele financiële instrumenten die momenteel geen juridische basis hebben. Het wijzigingsvoorstel mag geen grondslag geven om in de komende twee jaar nieuwe instrumenten te creëren. Het toevoegen van een uitsluitingbepaling moet dit mogelijk kunnen maken.
- (3) Er moet een duidelijke exit strategie komen voor financiële instrumenten.
- a. Ten eerste moet vastgelegd worden dat iedere euro voor eind 2015 minimaal één maal uitbetaald moet zijn aan een bedrijf. Elke euro waarbij dit niet het geval is, moet net als in de huidige situatie worden terugbetaald.
 - b. Ten tweede moet duidelijk zijn hoe de instrumenten die reeds operationeel zijn, uitgefaseerd worden. Nederland wil graag zekerheid over de beëindiging van financiële instrumenten en fondsen, waarbij de eventuele ongebruikte middelen terugvloeien naar de EU begroting.

¹ Met name artikelen 67a, 78 lid 6 en 78a leiden tot hogere administratieve lasten.