

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3030

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 8 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling digitalisering van justitie (Kamerstuk 22 112, nr. 3027)

Fiche: Mededeling Europees Democratie Actieplan (Kamerstuk 22 112, nr. 3028)

Fiche: Verordening betreffende e-CODEX (Kamerstuk 22 112, nr. 3029)

Fiche: Verordening Brexit Adjustment Reserve

Fiche: Mededeling strategie Europese justitiële opleiding 2021–2024 (Kamerstuk 22 112, nr. 3031)

Fiche: Mededeling nieuwe Europese Consumentenagenda (Kamerstuk 22 112, nr. 3032)

Fiche: Mededeling Strategie versterking toepassing Handvest Grondrechten EU (Kamerstuk 22 112, nr. 3033)

Fiche: Mededeling EU-actieplan media in het digitale decennium (Kamerstuk 22 112, nr. 3034)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Verordening Brexit Adjustment Reserve

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening ter oprichting van een *Brexit Adjustment Reserve*
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
25 december 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 854
- d) *EUR-lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:854:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 175 en artikel 322 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De verordening ter oprichting van een *Brexit Adjustment Reserve* (hierna: BAR) volgt nadat de Europese Raad op 17–21 juli 2020 overeenstemming bereikte over oprichting van dit instrument ter grootte van 5 miljard euro¹ buiten de plafonds van het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (hierna: MFK).

De voorgestelde BAR dient ter ondersteuning van de lidstaten, regio's en sectoren die het hardst geraakt worden door het uittreden van het VK, om zo de impact hiervan op de economische, sociale en territoriale cohesie te mitigeren. Specifiek biedt de BAR financiële ondersteuning voor extra publieke uitgaven door lidstaten voor maatregelen die direct gerelateerd zijn aan het uittreden van het VK, in het bijzonder aan lidstaten die economisch het meest verweven zijn met het VK. De BAR is complementair aan andere instrumenten binnen het Europees herstelinstrument *Next Generation EU* en het MFK.

Publieke uitgaven tussen 1 juli 2020 en 31 december 2022 die direct gerelateerd zijn aan het uittreden van het VK komen in aanmerking voor ondersteuning uit de BAR. De Commissie stelt voor dat de middelen ingezet kunnen worden voor onder andere ondersteuning van sectoren, bedrijven en lokale gemeenschappen, inclusief die afhankelijk zijn van visserij in de wateren van het VK; voor de ondersteuning van werkgelegenheid, training en omscholing; voor het functioneren van diensten betrokken bij de grens- en douaneformaliteiten; en voor communicatie, informatievoorziening en bewustwording van burgers en het bedrijfs-

¹ Uitgedrukt in 2018 prijzen; 5,4 miljard euro in lopende prijzen

leven. Uitgaven die uitgezonderd worden van financiering uit de BAR zijn de BTW, technische bijstand voor uitvoeringsinstanties, uitgaven gerelateerd aan bedrijfsverplaatsing vanuit een andere EU-lidstaat en uitgaven die strijdig zijn met Unie- en nationaal recht.

De BAR is beschikbaar voor alle lidstaten. De middelen worden uitgekeerd in twee rondes. Een eerste ronde vindt plaats in 2021 op basis van voorfinanciering (in totaal 4,0 miljard euro²), waarbij de verdeling van de middelen over de lidstaten wordt berekend aan de hand van de verwachte economische impact van de uittreding van het VK in elke lidstaat. De Commissie maakt hierbij gebruik van officiële statistieken³ die vergelijkbaar zijn tussen lidstaten en die rekening houden met de relatieve economische verwevenheid met het VK via de handel (ter verdeling van 3,4 miljard euro⁴) en het belang van de visserijsector (ter verdeling van 0,6 miljard euro⁵). De Commissie stelt de voorfinanciering vast middels een uitvoeringshandeling. Financiering in deze eerste ronde wordt binnen 60 dagen na het aannemen van de uitvoeringshandeling uitbetaald aan een door de lidstaat aan te wijzen orgaan. Voor de uitbetaling van de voorfinanciering hoeft de lidstaat nog niet aan te geven voor welke gemaakte kosten het de voorfinanciering wil inzetten. De voorgestelde allocatie voor voorfinanciering voor Nederland bedraagt circa 714 miljoen euro⁶. Hiervan is circa 583 miljoen euro⁷ gealloceerd op basis van de relatieve economische verwevenheid met het VK via de handel en 131 miljoen euro⁸ op basis van de verwevenheid van de visserijsector. De tweede ronde volgt in 2024 en is kleiner in omvang (1 miljard euro⁹). De Commissie beoordeelt op basis van de aanvraag van de lidstaten of de voorfinanciering correct is ingezet en of een lidstaat in aanmerking komt voor aanvullende financiering of dat er juist een deel van de voorfinanciering teruggevorderd moet worden. Een lidstaat komt in aanmerking voor aanvullende financiering (waarvoor in ieder geval 1 miljard euro in totaal beschikbaar is) indien de daadwerkelijke uitgaven de toegekende middelen uit de eerste ronde overstijgen en groter zijn dan 0,06% van het nominale bruto nationaal inkomen van een lidstaat in 2021. Eventuele terugvorderingen en/of overheveling van onbenutte middelen kunnen hiervoor eveneens worden ingezet. Ook deze ronde wordt middels een uitvoeringshandeling vastgesteld; de financiering wordt binnen 60 dagen na het aannemen van de uitvoeringshandeling van de Commissie uitbetaald.

Lidstaten moeten eenmalig en uiterlijk 30 september 2023 een aanvraag indienen voor financiering uit de BAR. Hierbij dienen lidstaten gedetailleerde informatie te geven over de totale publieke uitgaven tussen 1 juli 2020 en 31 december 2022 gerelateerd aan het aflopen van de overgangperiode. Daarnaast dient vermeld te worden hoe de voorfinanciering is aangewend. De aanvraag dient gepaard te gaan met een uitvoeringsrapport waarin uiteengezet wordt welke maatregelen lidstaten hebben genomen om de negatieve gevolgen van het uittreden van het VK te mitigeren en hoe deze maatregelen zijn uitgevoerd. Ook dient het uitvoeringsrapport een managementverklaring en een onafhankelijk auditoordeel over de periode 1 juli 2020 tot 31 december 2022 te bevatten. De Commissie beoordeelt de aanvragen tegelijkertijd, om gelijke behandeling van alle lidstaten en consistentie in de evaluatie te garan-

² Uitgedrukt in 2018 prijzen; 4,2 miljard euro in lopende prijzen

³ Waaronder Eurostat

⁴ Uitgedrukt in 2018 prijzen; 3,6 miljard euro in lopende prijzen

⁵ Uitgedrukt in 2018 prijzen; 0,64 miljard euro in lopende prijzen

⁶ Uitgedrukt in 2018 prijzen; 757 miljoen euro in lopende prijzen

⁷ Uitgedrukt in 2018 prijzen; 618 miljoen euro in lopende prijzen

⁸ Uitgedrukt in 2018 prijzen; 139 miljoen euro in lopende prijzen

⁹ Uitgedrukt in 2018 prijzen; 1,1 miljard euro in lopende prijzen

deren. Specifiek beoordeelt de Commissie of de gedeclareerde uitgaven accuraat zijn en in aanmerking komen voor financiering uit de BAR, waarbij wordt gekeken naar de directe link tussen de uitgaven en de economische gevolgen van het aflopen van de overgangperiode en getroffen maatregelen om overlappende financiering te voorkomen. Het voorstel voorziet niet in een aanpassing van de staatssteunregels voor Brexit-gerelateerde uitgaven die in aanmerking komen voor ondersteuning uit de BAR.

De BAR wordt uitgevoerd in gedeeld beheer door lidstaten en de Commissie. Lidstaten moeten zelf een management- en controlesysteem opzetten, waarbij zij gebruik mogen maken van bestaande management- en controlesystemen. Lidstaten moeten instanties aanwijzen voor het management, de controle en audit van de financiering uit de BAR. Daarbij dient gespecificeerd te worden welke instantie de voorfinanciering krijgt uitbetaald. Lidstaten dienen deze instanties te notificeren bij de Commissie binnen drie weken na het inwerkingtreden van de verordening. De management- en controlesystemen dienen onregelmatigheden in de besteding van de middelen, waaronder fraude, te voorkomen, op te sporen en effectief aan te pakken. De Commissie zal indien nodig maatregelen treffen om de financiële belangen van de Europese Unie te beschermen, waaronder financiële correcties. De horizontale financiële regels uit het Financieel Reglement (EU, Euratom 2018/1046) zijn van toepassing op financiering uit de BAR. Volgens de Commissie is afwijking van het Financieel Reglement m.b.t. de regels voor overheveling van middelen naar volgende jaren gerechtvaardigd gelet op de speciale kenmerken van de BAR. De Commissie stelt dat de impact van de terugtrekking van het VK uit de Unie met name in het eerste jaar/jaren merkbaar zal zijn, maar dat er voldoende budgettaire flexibiliteit moet zijn om ook in latere jaren effectief op te kunnen treden. In het BAR-voorstel worden onbenutte middelen automatisch overgeheveld naar volgende jaren tot uiterlijk eind 2025.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment uitgevoerd, vanwege de urgentie waarmee het voorstel is opgesteld. Het voorstel neemt wel recente economische analyses in beschouwing, waaronder de meest recente herfststraming van de Commissie en onderzoek van de Europese Centrale Bank.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet verwelkomt het bereikte akkoord over de toekomstige relatie tussen de EU en het VK. Het kabinet en de EU hebben steeds ingezet op een breed akkoord over de toekomstige relatie omdat het VK een belangrijke strategische en economische partner blijft en een dergelijk akkoord de beste basis biedt om in de toekomst de intensieve samenwerking voort te zetten. Het kabinet is van oordeel dat het nu voorliggende akkoord de Nederlandse belangen in voldoende mate ondersteunt¹⁰.

Het blijft van groot belang dat bedrijven zich aanpassen aan de nieuwe situatie op basis van het overeengekomen akkoord, omdat verstoringen als gevolg van de veranderingen en het uitblijven van de benodigde aanpassingen niet volledig kunnen worden uitgesloten. In de voorbe-

¹⁰ Zie ook Kamerstuk 35 393, nr. 12

reiding op het aflopen van de overgangperiode heeft het kabinet altijd uitgedragen dat stakeholders er binnen de eigen verantwoordelijkheid voor moeten zorgdragen dat ze goed zijn voorbereid op de effecten van Brexit. In de communicatie is benadrukt dat de situatie sowieso gaat veranderen na afloop van de overgangperiode, zowel met als zonder akkoord. Vanuit de overheid zijn met het oog op goede voorlichting diverse communicatiemiddelen ingezet. Het kabinet blijft Rijksbreed voorlichten via dezelfde kanalen als in de vorige fase van Brexit. Burgers kunnen alle informatie over de benodigde voorbereidingen vinden op de Brexit pagina's van de website van de rijksoverheid. Bedrijven kunnen terecht bij het Brexitloket, waar zij hun eigen voorbereidingen kunnen doorlichten aan de hand van onder andere de Brexit Impact Scan. Ook kunnen bedrijven gebruik maken van Brexit-vouchers voor advies over alternatieve markten of de concrete gevolgen van uittreding van het VK. (Mede)overheden vinden de voor hen relevante informatie via het Kenniscentrum Europa Decentraal, waar zij hun eigen voorbereidingen kunnen doorlichten aan de hand van de Brexit Impact Scan voor overheden.

Tijdens de overgangperiode heeft ieder ministerie gebruik gemaakt van zijn sectorale communicatiekanalen om de eigen doelgroepen voor te lichten. Ook onderhoudt de rijksoverheid contacten met het georganiseerd bedrijfsleven. Deze samenwerkingsverbanden worden nog voortgezet om verschillende doelgroepen te informeren. De rijksoverheid gaat in samenwerking met private partijen de voorlichtingsactiviteiten nader toespitsen op basis van de afspraken in het akkoord en waar nodig intensiveren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de oprichting van de BAR. Specifiek vindt het kabinet het positief dat de Commissie met dit voorstel de meest pregnante negatieve economische gevolgen van het aflopen van de overgangperiode in de hardst geraakte lidstaten en sectoren erkent en daarbij bijzondere aandacht heeft voor de gevolgen voor de visserijsector. Ook steunt het kabinet het feit dat de BAR een snel en flexibel instrument is, met een focus op de eerste jaren na het aflopen van de overgangperiode. Dit stelt lidstaten in staat om op korte termijn de middelen effectief aan te wenden waar deze het meest nodig zijn. Een aandachtspunt hierbij is dat specifiek voor de visserijsector de referentieperiode krap lijkt. Dit gelet op de vijfenhalf-jaren-termijn uit het visserijgedeelte in de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen het VK en de EU waarin de visquota geleidelijk worden overgeheveld. Wat betreft de afwijking van de regels over het overhevelen van onbenutte middelen naar latere jaren uit het Financieel Reglement, begrijpt het kabinet dat gelet op het uitzonderlijke karakter van de BAR enige verdergaande mate van budget flexibiliteit gewenst is. Het kabinet acht het teleurstellend dat de BAR geen voorziening treft voor de verenigbaarheid met de staatssteunregels van de ondersteuning die wordt (mede)gefinancierd vanuit de BAR en zal inzetten op een snelle en pragmatische oplossing. Daarbij zal het kabinet verduidelijking vragen aan de Commissie over de inrichting van de notificatieprocedure voor staatssteun in relatie tot financiering uit de BAR.

Ten aanzien van de verdeling van de middelen over lidstaten acht het kabinet het positief dat de allocatiemethodologie focust op de economische verwevenheid van lidstaten met het VK en de verwachte impact van het aflopen van de overgangperiode, waarbij specifiek wordt gekeken naar het belang van de visserijsector. Op die manier focust de BAR op de lidstaten en sectoren die het hardst worden getroffen door het aflopen van de overgangperiode. Daarnaast ondersteunt het kabinet de

vereiste directe link tussen publieke uitgaven en de negatieve economische gevolgen van het aflopen van de overgangperiode.

Het kabinet is van mening dat de allocatie uit de BAR voor de visserijsector overeen dient te komen met de bijdrage die Nederland levert aan het Brexit-akkoord ten aanzien van visserij¹¹. De Commissie geeft verder aan dat de middelen binnen de huidige wetgevende en financiële kaders uitgegeven moeten worden. Het kabinet zal met de sector in gesprek gaan zodra er meer duidelijkheid is over de besteding van deze middelen. Het kabinet is kritisch over het feit dat het voorstel geen grondslag biedt voor ondersteuning van een permanente sanering van de vloot noch uitzicht biedt op een aanpassing van de toepasselijke EU-wetgeving inzake visserij en bijbehorende staatssteunregels om een dergelijke permanente sanering mogelijk te maken. Het kabinet zal trachten dit alsnog te realiseren.

Het kabinet zal inzetten op snelle besluitvorming en een spoedige aanneming van het voorstel en trekt hierbij op met gelijkgestemde lidstaten. Daarnaast zal het kabinet in de komende periode bezien hoe de middelen die aan Nederland beschikbaar worden gesteld het meest effectief besteed kunnen worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten lijken de oprichting van de BAR te steunen. Vanuit een breed deel van het krachtenveld is verzet tegen de allocatiemethodologie en wordt er ingezet op verbreding van de allocatiemethodologie door toevoeging van nieuwe allocatiecriteria. Verdere informatie over de posities van lidstaten en van het Europees Parlement is op het moment van schrijven nog onbekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel ten aanzien van de bevoegdheid voor het voorstel ter oprichting van de BAR is positief. De voorgestelde rechtsgrondslagen zijn artikel 175 VWEU en artikel 322 VWEU. De derde alinea van artikel 175 VWEU bepaalt dat specifieke maatregelen getroffen kunnen worden om de economische, sociale en territoriale samenhang binnen de Unie te bevorderen, naast de bestaande fondsen. Op grond van artikel 174 VWEU heeft de EU als doelstelling zich in te zetten voor het bevorderen van economische, sociale en territoriale samenhang tussen regio's en lidstaten. Het voorstel heeft betrekking op deze terreinen, door ondersteuning te bieden aan de lidstaten, regio's en sectoren die het hardst getroffen worden door het aflopen van de overgangperiode. De EU heeft op het terrein van de economische, sociale en territoriale samenhang een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, sub c, VWEU). Artikel 322 VWEU bepaalt onder meer dat het Europees Parlement en de Raad financiële regels vaststellen voor de uitvoering van de Uniebegroting. Nu het voorliggende voorstel afwijkt van het Financieel Reglement (verordening (EU, Euratom) 2018/1046), is ook deze grondslag noodzakelijk. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslagen.

¹¹ Conform motie Bisschop (Kamerstuk 35 393, nr. 20)

b) Subsidiariteit

Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het uittreden van het VK raakt verschillende lidstaten, regio's en sectoren in verschillende mate. Dit vormt een risico voor de economische, sociale en territoriale samenhang binnen de Unie. Het vanuit de Unie-begroting ondersteunen van de hardst geraakte lidstaten, regio's, sectoren en bedrijven heeft toegevoegde waarde ten opzichte van enkel nationaal optreden. Op deze manier wordt de impact van het uittreden van het VK op de samenhang binnen de EU gemitigeerd. Dit rechtvaardigt optreden op EU-niveau.

c) Proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. De BAR is een geschikt middel om die lidstaten wiens economie het hardst geraakt wordt door de negatieve gevolgen van de Brexit en de gevolgen van de inhoudelijke afspraken van het Partnerschapsakkoord worden ondersteund. De BAR kent criteria voor de toekenning van middelen die gebaseerd zijn op de economische verbondenheid van de lidstaten met de Britse economie en kent ook een bijzonder gewicht toe aan de effecten op de visserij. Daarmee is de BAR daadwerkelijk toegespitst op het mitigeren van de schade en kosten verbonden aan de Brexit. De BAR gaat daarmee niet verder dan noodzakelijk is, namelijk het mitigeren van de geleden schade en te maken of gemaakte kosten. De BAR biedt bovendien een grote mate van flexibiliteit voor de kosten en schade die in aanmerking komt voor financiering uit de BAR: daarmee is maatwerk mogelijk dat past bij de verschillende uitgangspunten van de lidstaten. Bij de BAR is gekozen voor gedeeld beheer, hetgeen ook past bij de noodzaak snel en efficiënt maatwerk te kunnen bieden voor iedere lidstaat. Er is geen alternatief middel mogelijk om de Europese solidariteit tot uitdrukking te brengen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorgestelde budget voor de BAR bedraagt 5 miljard euro¹², buiten de plafonds van het MFK 2021–2027 en is in overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad d.d. 21 juli 2020 over het MFK 2021–2027 en het Herstelinstrument *Next Generation EU*. De middelen van de BAR die in 2021 beschikbaar zijn (4 miljard euro) worden middels een aanvullende begroting toegevoegd aan de EU-begroting 2021¹³.

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

Er is geen nationale cofinanciering vereist voor de BAR. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. De Nederlandse bijdrage aan de BAR loopt via de EU-afdrachten op de begroting van Buitenlandse Zaken, artikel 3.1. Naar verwachting bedraagt de Nederlandse bijdrage aan de BAR in 2021 circa 228 miljoen euro¹⁴. De raming van de EU-afdrachten inclusief de BAR, zoals vastgelegd in de Miljoenennota 2021 (Kamerstuk 35 5570, nrs. 1 en

¹² Uitgedrukt in 2018 prijzen; 5,4 miljard in lopende prijzen

¹³ Kamerstuk 21 501-03, nr. 154

¹⁴ Uitgedrukt in 2018 prijzen; 242 miljoen in lopende prijzen

2), wordt naar aanleiding van het BAR-voorstel aangepast bij Voorjaarsnota 2021. Het is nog onbekend op welke manier de Nederlandse ontvangsten uit de BAR de nationale begroting binnen zullen stromen.

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

De BAR is gericht op het ondersteunen van de hardst geraakte lidstaten, regio's en sectoren en publieke uitgaven onder de BAR hebben daarmee naar verwachting een positief effect op het bedrijfsleven en werknemers binnen deze lidstaten en regio's. De financiële consequenties hangen af van de mate waarin publieke uitgaven in lidstaten, regio's, sectoren en bedrijven gericht op het mitigeren van de economische gevolgen van het aflopen van de transitieperiode in aanmerking komen voor ondersteuning uit de BAR.

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

Lidstaten dienen bij hun aanvraag gedetailleerde informatie aan te leveren over hun publieke uitgaven tussen 1 juli 2020 en 31 december 2022 gerelateerd aan het aflopen van de overgangperiode en over het gebruik van de voorfinanciering. Daarnaast dienen lidstaten een uitvoeringsrapport op te stellen waarin zij de getroffen maatregelen specificeren. Dit rapport dient tevens een managementverklaring en onafhankelijk auditoordeel te bevatten. Dit kan leiden tot additionele administratieve lasten voor de rijksoverheid en uitvoeringsinstanties.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het ondersteunen van lidstaten, regio's, sectoren en bedrijven in de overgang naar de nieuwe situatie waarin het VK geen lid meer is van de EU en specifiek de Europese interne markt, kan een versterkend effect hebben op de concurrentiekracht van deze actoren en de EU als geheel.

6. Implicaties juridisch

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

Overeenkomstig artikel 4:23, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan slechts subsidies verstrekken voor zover een wettelijk voorschrift regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. De uitzonderingen op dit vereiste zoals neergelegd in artikel 4:23, derde lid, zijn niet van toepassing gelet op de grote mate van flexibiliteit en openheid van de BAR, het feit dat deze middelen niet op Rijksbegroting zijn vermeld en er ook geen sprake kan zijn van een incidentele subsidie gelet op het doel en de breedte van de BAR. Daarnaast is thans geen bestaand subsidie- of financieringsinstrument beschikbaar dat voldoet aan de vereisten van de BAR, in het bijzonder de doelbinding neergelegd in artikelen 3 en 5 van het voorstel voor de BAR-verordening en de referentieperiode als bedoeld in artikel 2 van het voorstel voor de BAR-verordening. Dit betekent dat voor zover subsidies zullen worden verstrekt aan natuurlijke personen, ondernemingen of sectoren en de uitgaven daarvan ten laste van de BAR worden gebracht, één of meer nieuwe subsidieregelingen opgesteld dienen te worden. Dit kan geschieden bijv. krachtens de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies. Naast het voorzien in de benodigde wettelijke voorschriften om de verstrekking van subsidies mogelijk te maken, vereist de tenuitvoerlegging van de voorgestelde BAR-verordening in gedeeld beheer dat op

zijn minst een management- en auditautoriteit wordt aangewezen (zie artikel 13 van de voorgestelde BAR-verordening). Ook deze aanwijzing dient krachtens wettelijk voorschrift plaats te vinden. Meest voor de hand liggende weg daarvoor is dat de aanwijzing geschiedt via voornoemde subsidieregeling. Dit brengt wel met zich mee dat de mogelijk aan te wijzen autoriteiten binnen het Rijk liggen.

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

Het voorstel bevat diverse grondslagen om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het gaat daarbij om: 1) de verdeling en allocatie van middelen per lidstaat voor voorfinanciering (artikel 8, tweede lid, van de voorgestelde BAR-verordening); 2) het bepalen van de omvang van de publieke uitgaven die in aanmerking komen voor ondersteuning uit de BAR en eventuele aanvullende bijdragen (artikel 11, tweede lid, van de voorgestelde BAR-verordening), 3) de aanvullende bijdragen als bedoeld in artikel 11, zevende lid, van de voorgestelde BAR-verordening. Deze uitvoeringshandelingen worden beschouwd als financieringsbesluiten in de zin van artikel 110, eerste lid, van het Financieel Reglement van de Europese Unie (Verordening EU, Euratom nr. 2018/1046). De Commissie kan overeenkomstig artikel 291, tweede lid, VWEU de bevoegdheid krijgen deze uitvoeringshandelingen vast te stellen, voor zover het gaat om de vaststelling van niet-essentiële onderdelen. Hier is aan voldaan. De keuze voor uitvoeringshandelingen (in plaats van delegatie) ligt daarbij voor de hand nu het voorstel voor de BAR in gedeeld beheer door de lidstaten en de EU wordt uitgevoerd en veel ruimte voor maatwerk per lidstaat is geboden. Daarom is de bevoegdheid van de Europese Commissie noodzakelijk om op praktisch niveau bijvoorbeeld de verdeling van de middelen vorm te kunnen geven, zodat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Dit is ook lijn met de ESI-fondsen die ook in gedeeld beheer worden uitgevoerd.

De voorgestelde besluitvorming voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen is evenwel niet in overeenstemming met de gebruikelijke besluitvorming en governance zoals voorzien bij andere fondsen die in gedeeld beheer worden uitgevoerd en waarvoor Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, het toepasselijk kader vormt. Zo ontbreekt in de voorgestelde BAR-verordening de instelling of verwijzing naar een bevoegd comité van de lidstaten dat een advies over de voorgestelde uitvoeringshandelingen moet uitbrengen. Er is dus niet voorzien in de toepassing van de raadplegings- of de onderzoeksprocedure overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011. Hieruit kan worden afgeleid dat in de BAR dus wordt voorgesteld de Europese Commissie een zelfstandige bevoegdheid te verlenen voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen.

Het kabinet is kritisch over deze keuze, omdat dit de handelingsruimte voor de Commissie groot maakt en geen vorm van invloed van de lidstaten op ontwerpuitvoeringshandelingen is voorzien. Volgens het kabinet zou wel degelijk een comité moeten worden ingesteld en voorts lijkt de onderzoeksprocedure zoals overeenkomstig artikel 2, tweede lid, onderdeel b, bij i) en ii) aangewezen (Artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011). Dit is in lijn met andere fondsen die in gedeeld beheer worden uitgevoerd zoals de ESI-fondsen. Hierover zal aan de Europese Commissie nadere toelichting worden gevraagd en alsdan worden bezien of de door de Europese Commissie voorgestelde benadering aanpassing behoeft.

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

De Commissie stelt dat de verordening met urgentie in werking moet treden en stelt daarom voor dat de verordening in werking treedt de dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De voorgestelde verordening wordt dan ook direct van toepassing (zie artikel 17 van de voorgestelde verordening). Het kabinet acht deze inzet van de Europese Commissie haalbaar en wenselijk. Wel brengt dit met zich mee dat de benodigde juridische en praktische tenuitvoerlegging door Nederland reeds ten tijde van de behandeling van de voorgestelde verordening door de EU-wetgever ter hand genomen moet worden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Aangezien de BAR op korte termijn in werking moet treden, gaat de voorkeur uit naar een eenvoudige uitvoeringsstructuur. Mogelijk worden bestaande structuren hierbij als voorbeeld gebruikt zoals andere fondsen die in gedeeld beheer door het Rijk worden uitgevoerd. De nationale uitvoering wordt nader uitgewerkt. Hierover wordt de Tweede Kamer nader geïnformeerd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing