

Middels het onderhavige voorstel pleit de Commissie ervoor dat lidstaten voor hun grondgebied documenten van derde landen mogen blijven erkennen die vóór 18 januari 2023 zijn afgegeven op basis van nationale eisen, ook als deze afwijken van de richtlijn. De erkenning is beperkt tot de binnenwateren op het grondgebied van de desbetreffende lidstaat en is van toepassing tot uiterlijk 17 januari 2032, dus gelijk aan de overgangstermijn voor certificaten van de EU-lidstaten.

- b) Impact assessment Commissie
Er is geen impact assessment uitgevoerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

- a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein
Nederland heeft op basis van de huidige Binnenvaartwet aangaande de bemanning in de binnenvaart uitsluitend certificaten erkend van landen die lid zijn van de Europese Unie of de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR). Dit voorstel, dat betrekking heeft op de erkenning van certificaten van landen die geen lid zijn van de Europese Unie of de CCR, heeft dan ook geen gevolgen voor het Nederlands grondgebied.

- b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel
Het kabinet staat positief tegenover dit voorstel. In de Europese binnenvaart, met name als het gaat om scheepvaart op de Donau, beschikt een aanzienlijk deel van de bemanning over op enigerlei wijze door lidstaten erkende certificaten uit derde landen. Zonder overgangsmaatregel zouden de bemanningsleden, die beschikken over door lidstaten erkende certificaten uit derde landen, vanaf 17 januari 2022 niet meer op schepen op de Europese binnenwateren werkzaam mogen zijn, hetgeen de continuïteit in de binnenvaart in gevaar zou brengen. Om de continuïteit in de binnenvaart te waarborgen is het daarom volgens het kabinet gewenst dat voor deze certificaten een overgangsmaatregel getroffen wordt.

De Commissie geeft aan dat het onwaarschijnlijk is dat vóór 18 januari 2022 de procedure voor erkenning van certificaten van derde landen zal zijn afgerond. Het kabinet acht dit ook onwaarschijnlijk en acht het daarom redelijk dat derde landen een jaar extra de tijd krijgen om certificaten af te geven conform de bestaande nationale eisen. Zodoende kunnen deze derde landen hun eisen in overeenstemming brengen met die van de richtlijn, krijgt de Commissie de gelegenheid om de betreffende certificeringssystemen te beoordelen en kan er een uitvoeringshandeling vast worden gesteld. Voor het kabinet is het daarbij van belang dat in het voorstel expliciet is vastgelegd dat certificaten van derde landen na eventuele vaststelling van een uitvoeringshandeling alleen tegen een EU-kwalificatiecertificaat kunnen worden omgeruild, wanneer aan alle eisen van Richtlijn 2017/2397 is voldaan.

Het kabinet heeft echter wel vragen bij de reikwijdte van het voorstel. Het is niet volledig duidelijk of het voorstel zich beperkt tot certificaten die zijn afgegeven op basis van een formeel juridische overeenkomst tussen landen, die in de wetgeving van de betreffende lidstaat is vastgelegd. De afspraken met derde landen zijn niet in alle gevallen door de betreffende lidstaten op deze manier vastgelegd, hetgeen betekent dat de continuïteit alsnog in gevaar zou kunnen komen. Het kabinet zal voor meer duidelijkheid pleiten hierover bij de Commissie.

- c) Eerste inschatting van krachtenveld
Vooralsnog lijken er ook bij de andere lidstaten geen bezwaren te bestaan tegen het voorstel. De positie van het Europees Parlement is nog onbekend en er is momenteel nog geen rapporteur aangesteld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

- a) Bevoegdheid
Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU positief en kan zich vinden in de voorgestelde rechtsbasis (art. 91, lid 1 VWEU). Op grond van dit artikel stellen het Europees Parlement en de Raad, met in achtneming van de bijzondere aspecten van vervoer, volgens de gewone wetgevingsprocedure de gemeenschappelijke regels vast voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten, de

voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn, de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren en alle overige dienstige bepalingen. Dit is tevens de rechtsgrondslag van de richtlijn die met het voorstel wordt gewijzigd.

b) Subsidiariteit

De beoordeling ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het beoogde doel betreft het in het leven roepen van een overgangsmaatregel voor de erkenning van documenten van derde landen door lidstaten om de continuïteit in de binnenvaart te waarborgen en een verstoring van de arbeidsmarkt in de binnenvaart te voorkomen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van het vervoer over de binnenwateren kan deze doelstelling beter door de Unie worden bereikt. Afzonderlijke lidstaten kunnen de doelstellingen door het transnationale karakter onvoldoende verwezenlijken. Het beoogde optreden ziet bovendien op een wijziging van een handeling op EU-niveau. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan slecht op EU-niveau plaatsvinden. Gezien bovenstaande is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorstel is geschikt om een overgangsmaatregel in het leven te roepen voor de erkenning van documenten van derde landen door lidstaten om de continuïteit in de binnenvaart te waarborgen en een verstoring van de arbeidsmarkt in de binnenvaart te voorkomen. Doordat de voortgezette erkenning van de certificaten uit derde landen alleen bestaat in de lidstaten waar deze certificaten al erkend waren, gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk. De termijn van geldigheid sluit bovendien aan bij de termijn van overgangsbepalingen in Richtlijn (EU) 2017/2397. De voorgestelde maatregel en de daaraan gekoppelde termijn gaan daarom niet verder dan wat nodig is om een redelijke overgangsregeling vast te stellen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Er zijn geen consequenties voor de EU-begroting. Indien die er toch blijken te zijn is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden
Er zijn geen financiële consequenties voor rijksoverheid en/of decentrale overheden. Indien die er toch blijken te zullen de budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Er zijn geen financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger.

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

Er zijn geen gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Er zijn geen gevolgen voor de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

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

Omdat Nederland op dit moment geen kwalificaties van derde landen erkent zijn er geen juridische implicaties.

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

N.v.t.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordening en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om de implementatietermijn van de overkoepelende richtlijn op uiterlijk op 17 januari 2022 te behalen. Zoals benoemd is het kabinet het eens met het oordeel van de Commissie, namelijk dat het onwaarschijnlijk is dat vóór 18 januari 2022 de procedure voor erkenning van certificaten van derde landen zal zijn afgerond. Het kabinet acht de implementatietermijn voor derde landen, die op grond van het onderhavige voorstel een jaar extra de tijd krijgen om certificaten af te geven conform de bestaande nationale eisen, dan ook geschikt.

d) Wenselijkheid evaluatie-horizonbepaling

N.v.t.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Omdat Nederland op dit moment geen kwalificaties van derde landen erkent zijn er geen implicaties voor uitvoering en/of handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het kabinet ziet geen implicaties voor ontwikkelingslanden naar aanleiding van het voorgestelde besluit.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

9. Signalering en advisering

N.v.t.

10. Europees krachtenveld en acties

a) Krachtenveld, aanvullend

5.1.2a zijn sterk voorstander van het invoeren van een overgangsregeling voor de erkenning van certificaten van derde landen om de continuïteit van de binnenvaart 5.1.2a te waarborgen.

b) Nederlandse impact assessment

n.v.t.

c) Lobby

n.v.t.

11. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en decentrale overheden

Ministerie van BZ:

- 5.1.2e

Ministerie van EZK:

- 5.1.2e

Ministerie van FIN:

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

JenV, COM(2021)96, Verordening met wijzigingen Ecris-TCN en interoperabiliteit t.b.v. voorgestelde vreemdelingscreening

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2019/816 tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN) ter aanvulling van het Europees Strafregerinformatiesysteem, en van Verordening (EU) 2019/818 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politie en justitie samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816, met het oog op de invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen

Datum ontvangst Commissiedocument
2 maart 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 96](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Rechtsbasis
Artikel 82, eerste lid, onder d, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

Besluitvormingsprocedure Raad
Gekwalificeerde meerderheid

Rol Europees Parlement
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Deze voorgestelde verordening bevat wijzigingen van de Verordening Europees Strafregerinformatiesysteem voor onderdanen van derde landen (Ecris-TCN) en de Verordening inzake interoperabiliteit (politiële en justitiële samenwerking asiel, en migratie) waarmee de Commissie beoogt deze instrumenten in lijn te brengen met de voorgestelde Verordening inzake screening van burgers van derde landen (hierna: de screeningsverordening). Met de wijzigingen wordt het toegangsrecht van de screenende autoriteiten verankerd in de Ecris-TCN-verordening, evenals de toegang tot identiteitsgegevens uit Ecris-TCN en Eurodac die op basis van de interoperabiliteitsverordening in het gemeenschappelijk identiteitsregister (CIR) worden beheerd.

De screeningsverordening richt een procedure in om de identiteit en eventuele gezondheids- en veiligheidsrisico's vast te stellen van vreemdelingen die op irreguliere wijze het Schengengebied hebben betreden, of aan de buitengrens zijn verschenen zonder te voldoen aan de

toegangsvoorwaarden. Als onderdeel van de identiteitscontrole worden de biometrische gegevens van de betrokkene getoetst aan het gemeenschappelijk identiteitsregister, waarin – gescheiden per systeem – de identiteitsgegevens uit de EU-databanken op het gebied van migratie, veiligheid en justitie (waaronder Ecris-TCN en Eurodac) centraal zijn opgeslagen. In het kader van de veiligheidscontrole wordt onder meer Ecris-TCN geraadpleegd om na te gaan of de betrokkene in de EU is veroordeeld voor terroristische of andere ernstige strafbare feiten.

Om deze EU-databanken in te kunnen zetten voor de nieuwe screening, moeten de onderliggende verordeningen worden aangepast. Anders dan de EU-databanken op het gebied van visa en grensbeheer, vallen de Ecris-TCN-verordening en de interoperabiliteitsverordening inzake politieke en justitiële samenwerking, migratie en asiel echter niet onder het Schengenacquis. De benodigde wijzigingen kunnen daarom niet worden opgenomen in de screeningsverordening, maar worden via deze op zichzelf staande verordening ingebracht. De huidige voorgestelde verordening kan daarmee worden gezien als een verlengde van de screeningsverordening.

Met de voorliggende wijzigingen wordt het toegangsrecht van de autoriteiten van lidstaten die de screening uitvoeren in het kader van de veiligheidscontrole verankerd in de Ecris-TCN-verordening. Daarnaast wordt de screening opgenomen in de doelomschrijving van de verordening, en wordt een markering geïntroduceerd die het mogelijk maakt om de toegang van screenende autoriteiten te beperken tot gegevens die verband houden met terroristische en andere ernstige strafbare feiten. Voor eventuele treffers stelt de Commissie een procedure voor waarbij nationale autoriteiten om een advies worden gevraagd over de betrokkene.

Eveneens wordt met de voorliggende wijzigingen de toegang van screenende autoriteiten tot het gemeenschappelijk identiteitsregister ter ondersteuning van de identiteitscontrole uitgebreid tot de identiteitsgegevens van personen uit Ecris-TCN en Eurodac. De voorgestelde aanpassingen aan de interoperabiliteitsverordening inzake de EU-systemen voor politieke en justitiële samenwerking, migratie en asiel die in het huidige voorstel zijn opgenomen, komen daarmee overeen met de aanpassingen aan de interoperabiliteitsverordening inzake de EU-systemen voor visa en grenzen die zijn opgenomen in de screeningsverordening. Hiermee werd deze toegang reeds voorzien voor de identiteitsgegevens in het gemeenschappelijk identiteitsregister die afkomstig zijn uit het in-uitreisstelsel (EES), het Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem (Etias) en het Visuminformatiesysteem (VIS).

Met de wijzigingen beoogt de Commissie te borgen dat aan de screening onderworpen vreemdelingen een vergelijkbare veiligheidscontrole ondergaan als vreemdelingen die een visum voor kort verblijf of reisautorisatie hebben aangevraagd. Recentelijk hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een akkoord bereikt om de gegevens uit Ecris-TCN die betrekking hebben op terroristische en andere ernstige strafbare feiten te betrekken bij de beoordeling van visum- en reisautorisatie-aanvragen die door VIS en Etias worden behandeld. Met behulp van Ecris-TCN kunnen lidstaten uit een centrale databank opmaken welke lidstaten beschikken over justitiële informatie met betrekking tot onderdanen van derde landen en staatlozen die onherroepelijk zijn veroordeeld in een strafrechtelijke procedure in de EU.

b) Impact assessment Commissie
Niet opgesteld

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein
Het kabinet steunt het uitgangspunt dat informatie-uitwisseling tussen de lidstaten belangrijk is voor het effectieve beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie en een doeltreffende preventie en bestrijding van irreguliere migratie, zware criminaliteit en terrorisme. Eveneens vormt het uitwisselen van justitiële gegevens tussen de lidstaten een belangrijk middel om de maatschappij te beschermen tegen personen die een gevaar vormen voor het welzijn of de rechten van anderen. Tegelijkertijd is voor het kabinet van belang dat de grondrechten van de betrokkenen dusdanig worden beschermd dat geen disproportionele inbreuk plaatsvindt op de persoonlijke levenssfeer.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel om voor de voorgestelde screening van vreemdelingen toegang te verlenen tot Ecris-TCN en de gegevens die op basis van de Ecris-TCN en Eurodac-verordeningen zijn bevat in het gemeenschappelijk identiteitsregister. Wel heeft het kabinet enkele vragen over de geschetste vervolgprocedure en het ontbreken van een terugkijktermijn die vastlegt hoe lang een dergelijke veroordeling voor dit doeleinde zichtbaar blijft in Ecris-TCN.

De komst van een akkoord voor het gebruik van Ecris-TCN voor het beoordelen van visum- en reisautorisatie-aanvragen in de systemen VIS en Etias maakt het wenselijk dat eenzelfde eis ook wordt gesteld aan vreemdelingen die het Schengengebied op irreguliere wijze hebben betreden. Voor de rechtszekerheid is het van belang dat geen strengere voorwaarden worden gesteld aan diegenen die de legitieme procedures hebben gevolgd dan aan personen die zich op enige wijze hieraan hebben onttrokken. Des te meer is dit volgens het kabinet nodig omdat deze groep mogelijk ook personen bevat die bewust geen gebruik hebben gemaakt van de bovengenoemde procedures omdat feiten aan het licht zouden komen die hen zouden kenmerken als een veiligheidsrisico. Op basis hiervan acht het kabinet het betrekken van de gegevens uit Ecris-TCN bij de voorgestelde screening noodzakelijk en gepast.

Het kabinet verwelkomt ook dat slechts veroordelingen voor terroristische en andere ernstige strafbare feiten zullen leiden tot een 'hit' in Ecris-TCN. Hiermee wordt de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene beperkt tot gegevens die redelijkerwijs zouden kunnen wijzen op een veiligheidsrisico. Wel zal door het kabinet worden benadrukt dat een registratie in Ecris-TCN niet mag worden opgevat als bewijs van een strafrechtelijke veroordeling. Ecris-TCN registreert immers slechts welke lidstaten over veroordelingsinformatie beschikken van de betrokkenen. Lidstaten behouden hiermee hun zeggenschap over de informatie in hun nationale strafregisters. Ook bij de aanwezigheid van een markering die aangeeft dat de gegevens van toepassing zijn op een veroordeling voor terroristische of andere ernstige strafbare feiten moeten deze aan de hand van de onderliggende gegevens uit de nationale strafregisters worden bevestigd. Het kabinet zal ook informeren naar de reden dat voor de screeningsprocedure geen terugkijktermijn is voorgesteld, waar dit voor VIS en Etias wel het geval zal zijn. De terugkijktermijn zou betekenen dat veroordelingen uit het verleden na een bepaalde periode niet langer bij de screening worden betrokken. In de ogen van het kabinet zou daarmee de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer verder worden beperkt door alleen toegang te geven tot gegevens die op het moment van beoordeling zouden kunnen wijzen op een veiligheidsrisico.

Verder is in het voorstel onvoldoende duidelijk hoe de onderliggende gegevens moeten worden opgevraagd uit andere lidstaten als blijkt dat zij voor de betrokkene een veroordeling hebben geregistreerd voor terroristische of andere ernstige strafbare feiten. Op basis van de Ecris-TCN-verordening worden deze gegevens normaliter opgevraagd via Ecris – het systeem dat aan Ecris-TCN ten grondslag ligt. Daar de reactietermijn op dergelijke verzoeken voor Ecris te lang is om aan de deadline voor de screeningsprocedure te voldoen, is begrijpelijk dat de Commissie ervoor heeft gekozen om de nationale autoriteiten van de andere lidstaten een alternatieve, adviserende rol te geven, met een kortere deadline. Het zou echter onwenselijk zijn als deze taak wordt ondergebracht bij de centrale autoriteiten die zijn belast met de uitwisseling van gegevens via Ecris, omdat deze niet in alle gevallen hiertoe zijn uitgerust. Het inschatten van het veiligheidsrisico dat uitgaat van een veroordeelde vergt namelijk andere expertise en middelen dan het beheer en de uitwisseling van justitiële informatie. Eveneens is bekend dat enkele lidstaten al ruimere tijd moeite hebben om tijdig te reageren op uitwisselingsverzoeken die via Ecris worden verzonden. Het kabinet zal er daarom op aandringen dat deze adviserende rol beter wordt uitgewerkt, rekening houdend met bovengenoemde zorgen.

Eerder heeft het kabinet zich kritisch uitgelaten over het voorgenomen gebruik van Ecris-TCN voor het beoordelen van visum- en reisautorisatie-aanvragen. Zo is in de Ecris-TCN-verordening vastgelegd dat het aan de lidstaten is om te bepalen in welke gevallen zij justitiële gegevens verstrekken, met uitzondering van strafrechtelijke doeleinden en screenings die verband houden met het werken met kinderen (zoals de Verklaring omtrent het Gedrag). Het principe dat Ecris-TCN geen veroordelingsgegevens bevat, maar slechts verwijzingen naar lidstaten die over deze gegevens beschikken, moet daarom zoveel mogelijk worden gehandhaafd. Ook kan de

proportionaliteit onder druk komen te staan als de volledige strafrechtelijke geschiedenis van een betrokkene wordt meegenomen in de beoordeling van een visum- of reisaanvraag. Het is positief dat mede dankzij de Nederlandse inzet de voorgestelde toegang voor deze systemen daarom is teruggebracht tot gegevens die betrekking hebben op veroordelingen voor terroristische en andere ernstige strafbare feiten. Ook is een terugkijktermijn afgesproken van 25 jaar voor terroristische misdrijven en 15 jaar voor andere ernstige strafbare feiten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op basis van de onderhandelingen die recentelijk zijn gevoerd over het betrekken van gegevens uit Ecris-TCN bij de beoordeling van visum- en reisautorisatie-aanvragen in VIS resp. Etias wordt verwacht dat lidstaten het voorstel van de Commissie in het algemeen positief zullen ontvangen. Bij besprekingen van de voorgestelde screeningsverordening in de Raadswerkgroep Grenzen zijn voorsnog geen grote bezwaren gemaakt over het gebruik van Ecris-TCN.

Het is nog niet bekend welke houding het Europees Parlement zal innemen tegenover de voorgelegde wijzigingen. Uit de trilogie met betrekking tot de bovengenoemde koppeling tussen Ecris-TCN en VIS/Etias valt wel op te maken dat het EP zich in den brede kritisch heeft opgesteld tegenover het inzetten van Ecris-TCN omwille van migratie- en grensbeheer. Een impact assessment die destijds in opdracht van het EP werd uitgevoerd stelde vast dat deze doeluitbreiding een inbreuk zou vormen op de persoonlijke levenssfeer en het gegevensbeschermingsrecht van de betrokkene. Dit heeft geleid tot aanvullende onderhandelingen, op basis waarvan onder andere een terugkijktermijn ten opzichte van beschikbare veroordelingen is opgenomen.

Het huidige voorstel zal worden behandeld door de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE). Het EP heeft nog geen rapporteur benoemd.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De Commissie heeft de bevoegdheid van de EU voor dit voorstel gebaseerd op artikel 82, eerste lid, onder d, VWEU. In deze bepaling is vastgelegd dat het Europees Parlement en de Raad maatregelen kunnen vaststellen om in het kader van strafvervolgning en tenuitvoerlegging van beslissingen de samenwerking tussen de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten te bevorderen. Het kabinet acht deze grondslag passend, maar stelt de vraag of artikel 77, tweede lid, onder b en d van de VWEU niet eveneens als grondslag dient te worden opgenomen. Daar waar artikel 82, eerste lid, ziet op de samenwerking tussen justitiële autoriteiten, voorziet artikel 77, tweede lid, in de EU-bevoegdheden voor het inrichten van systemen en procedures ten behoeve van het grensbeheer.

b) Subsidiariteit

Het kabinet oordeelt positief over de subsidiariteit. Zoals in het BNC-fiche op de screeningsverordening is toegelicht, vereist het inrichten van passende procedures voor het beheer van de gezamenlijke buitengrenzen een geharmoniseerde aanpak op EU-niveau. Het huidige voorstel is bedoeld om de screenende autoriteiten van lidstaten toegang te geven tot EU-databanken die zij op grond van de screeningsverordening verplicht zouden moeten raadplegen. Omdat het gaat om systemen die op grond van EU-verordeningen zijn opgericht en door de EU worden beheerd, kunnen lidstaten deze toegang niet op nationaal of regionaal niveau verwezenlijken. Hierbij speelt mee dat wijzigingen van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau kan plaatsvinden. Verder is het voor het goede verloop van de beoogde informatie-uitwisseling tussen lidstaten nodig om gezamenlijke afspraken te maken, waarvoor in EU-verband ook kan worden toegezien op de naleving. Gezien het bovenstaande is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet staat positief tegenover de proportionaliteit. Ten behoeve van de voorgestelde screening van burgers van derde landen is het noodzakelijk om gegevens uit Ecris-TCN en Eurodac te betrekken en daartoe toegang toe te verlenen. Hiermee wordt verzekerd dat vreemdelingen die op irreguliere wijze het Schengengebied hebben bereikt niet aan een lichtere screening worden

onderworpen dan vreemdelingen die van reguliere procedures gebruik hebben gemaakt. De voorgestelde werkwijze komt dan ook op hoofdlijnen overeen met de werkwijzen die onlangs zijn afgesproken voor de beoordeling van visa voor kort verblijf en reisautorisaties. Voorstellen om de inzage te beperken tot veroordelingen voor terroristische en andere ernstige strafbare feiten zijn in het huidige voorstel overgenomen, waardoor het optreden wordt beperkt tot gevallen die meest relevant zijn voor het vaststellen van het veiligheidsrisico. Daarnaast weegt mee dat Ecris-TCN geen veroordelingsinformatie bevat, maar slechts verwijst naar de lidstaten die over informatie beschikken. Lidstaten behouden de bevoegdheid om te bepalen of zij deze informatie delen, en hoe zij deze informatie meewegen bij de vaststelling van het veiligheidsrisico. Hiermee gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk en wordt voldoende ruimte gelaten aan de lidstaten op dat vlak. Wel zal het kabinet met het oog op de proportionaliteit nog informeren naar de reden dat voor de screeningsprocedure geen terugkijktermijn is voorgesteld.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan dat de voorgestelde verordening geen gevolgen heeft voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventuele financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting van de EU.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden
Het kabinet verwacht dat het voorstel enige financiële gevolgen zal hebben voor de rijksoverheid, hoewel deze in dit stadium nog niet kunnen worden gekwantificeerd. Zo zal de hoogte van de kosten voor de technische implementatie afhankelijk zijn van de mate waarin kan worden aangesloten bij vergelijkbare wijzigingen ten behoeve van de VIS- en Etias-verordeningen. Verder wordt in het voorstel een nieuwe taak toegekend aan de betrokken instanties om bij hits in Ecris-TCN het nationale strafregister te raadplegen en een advies uit te brengen aan de screenende autoriteiten. Het kabinet zet zich in voor meer duidelijkheid over de aard en omvang van deze taak.

Eventuele 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
Niet van toepassing.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger
Er worden geen gevolgen voor de regeldruk of administratieve lasten voorzien.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht
Niet van toepassing

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)
Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Daarom heeft een verordening als regel geen omzetting in het nationaal recht. Een uitzondering bestaat voor onderwerpen die een verordening aan de lidstaten laat ter regeling of ter nadere regeling. Bij de onderhavige verordening geldt dat voor het voorgestelde artikel 7bis in de Ecris-TCN-verordening over het raadplegen van het nationale strafregister. Ten behoeve van die bepaling lijkt nationale uitvoeringsregelgeving nodig. Bevoegd tot een zoekopdracht in het gemeenschappelijk identiteitsregister (CIR) zijn de op grond van de screeningsverordening aan te wijzen autoriteiten, dus dat gebeurt hier niet separaat. Het voorstel bevat geen handhavings- en sanctioneringsbepalingen en heeft geen gevolgen voor de toepassing van de *lex silencio positivo*.

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

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
De verordening zal in werking treden op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie en heeft rechtstreekse werking. Het kabinet kan zich hierin vinden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
Het voorliggende voorstel bevat geen evaluatiebepaling. Het gelieerde voorstel voor de screeningsverordening, waaraan deze verordening ten grondslag ligt, bevat wel een evaluatiebepaling. Het kabinet heeft hier reeds positief op gereageerd.

e) Constitutionele toets
Het voorstel is aanvaardbaar mits de grondrechten van de betrokkenen dusdanig worden beschermd dat geen disproportionele inbreuk plaatsvindt op de persoonlijke levenssfeer. De verwerking van de hiervoor onder 3b genoemde randvoorwaarden is daarom nodig.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid
Naast de gevolgen voor de uitvoerbaarheid die zijn beschreven in het BNC-fiche op de voorgestelde screeningsverordening, heeft het huidige voorstel gevolgen voor de nationale autoriteiten die in het kader van de veiligheidscontrole om advies worden gevraagd over een betrokkene. Een dergelijk advies is nodig als tijdens de screening uit Ecris-TCN blijkt dat de betrokkene in een andere lidstaat is veroordeeld voor terroristische of andere ernstige strafbare feiten. Hoewel uit het voorstel niet kan worden opgemaakt welke nationale autoriteiten deze rol moeten vervullen, is het denkbaar dat de Commissie deze beoogt onder te brengen bij de centrale autoriteiten die uit hoofde van de Ecris-TCN-verordening zijn aangewezen, waarvoor in Nederland de Justitiële Informatiedienst. Indien bij het advies een inhoudelijk oordeel dient te worden gegeven over het veiligheidsrisico dat uitgaat van de betrokkene, zal dit een uitbreiding zijn op de bestaande werkzaamheden, die vooral zijn gericht op de organisatie en het beheer van justitiële en strafvorderlijke gegevens.

b) Handhaafbaarheid
De onderliggende screeningsverordening bevat een toezichts-mechanisme welke is bedoeld om de fundamentele rechten van betrokkenen te waarborgen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

Besloten gedeelte van de standpuntbepaling dat niet naar het parlement gaat.

9. Signalering en advisering

Niet van toepassing

10. Europees krachtenveld en acties

a) Krachtenveld, aanvullend

5.1.2a

b) Nederlands impact assessment
Niet opgesteld

c) Lobby
Vooralsnog niet van toepassing

11. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en decentrale overheden

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

SZW, COM(2021)93, Richtlijn beloningstransparantie en handhavingsmechanismen voor gelijke beloning mannen en vrouwen

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijst ik u naar de kamerstukken.

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen

Datum ontvangst Commissiedocument
4 maart 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2021\) 93](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing
[SEC\(2021\) 101 final](#) – [SWD\(2021\) 41 final](#) – [SWD\(2021\) 42 final](#)

Behandelingstraject Raad
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)

Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rechtsbasis
Artikel 157, lid 3 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

Besluitvormingsprocedure Raad
Gekwalificeerde meerderheid

Rol Europees Parlement
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Met het richtlijnvoorstel wil de Commissie minimumvoorschriften vaststellen om de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid te versterken, met name door middel van maatregelen op het gebied van beloningstransparantie en versterkte handhavingsmechanismen.

Gelijke arbeid en gelijkwaardige arbeid

Lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat werkgevers beschikken over beloningsstructuren die waarborgen dat vrouwen en mannen gelijk worden beloond voor gelijke of gelijkwaardige arbeid. Daartoe moeten instrumenten of methoden worden vastgesteld om de waarde van arbeid te kunnen beoordelen en vergelijken. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld gender-neutrale systemen voor functiewaardering en functie-indeling.

Transparantieverplichtingen

Het voorstel bevat onder meer transparantiemaatregelen die zien op de fase vóór indiensttreding. Werkgevers mogen sollicitanten niet vragen naar het laatst verdiende loon en moeten bij de publicatie van een vacature of voorafgaand aan het sollicitatiegesprek informatie verstrekken over het aanvangsniveau of de aanvangsschaal van beloning.

Verder moeten werkgevers aan hun werknemers een toegankelijke beschrijving beschikbaar stellen van genderneutrale criteria voor het bepalen van de beloningsniveaus en de loopbaanontwikkeling van werknemers. Werknemers krijgen het recht om informatie te vragen over hun individuele beloningsniveau en de naar geslacht uitgesplitste gemiddelde beloningsniveaus voor categorieën van werknemers die gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten.

Voor werkgevers met ten minste 250 werknemers geldt een jaarlijkse rapportageverplichting. Zij moeten informatie over beloningsverschillen, waaronder het gemiddelde verschil in beloning tussen alle mannelijke en vrouwelijke werknemers, publiek beschikbaar maken. Zij moeten aanvullend binnen hun organisatie informatie over beloningsverschillen - verdeeld over categorieën werknemers die werk van gelijke waarde verrichten - aan hun werknemers en hun vertegenwoordigers openbaar maken.

Werkgevers met ten minste 250 werknemers moeten in samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers een gezamenlijke beloningsevaluatie (joint pay assessment) uitvoeren wanneer het beloningsverschil ten minste 5 procent bedraagt in een categorie van werknemers en dit verschil niet gerechtvaardigd is op basis van objectieve en genderneutrale factoren.

Rechtsmiddelen en handhaving

Lidstaten moeten zorgen voor gemakkelijke toegang tot gerechtelijke procedures ter handhaving van de rechten en verplichtingen met betrekking tot het beginsel van gelijke beloning. Daarnaast moet een werknemer die schade heeft geleden als gevolg van een inbreuk met betrekking tot gelijke beloning het recht krijgen op volledige schadevergoeding. De bewijslast in juridische procedures over beloningsonderscheid moet zo worden geregeld dat de werknemers feiten moet aanvoeren die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, terwijl het aan de werkgever is te bewijzen dat daarvan geen sprake is.

De lidstaten moeten voorschriften vaststellen ten aanzien van sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de nationale bepalingen die zijn vastgesteld op grond van de richtlijn. De lidstaten moeten verder zorgen dat minimumniveaus voor boetes worden vastgesteld voor inbreuken op de rechten en verplichtingen met betrekking tot gelijke beloning.

Lidstaten moeten ervoor zorgen dat onder meer organen voor gelijke behandeling en werknemersvertegenwoordigers gerechtelijke en administratieve procedures kunnen aanspannen (namens een of meerdere werknemers) voor het handhaven van rechten en verplichtingen met betrekking tot het beginsel van gelijke beloning.

Lidstaten moeten verder monitoren of het principe van gelijk loon wordt nageleefd en hiertoe een toezichtsorgaan aanwijzen. Ook moeten lidstaten de Commissie jaarlijks en tijdig actuele gegevens over het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen verstrekken.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in haar impact assessment aandacht besteed aan de problemen rond de implementatie en naleving van het bestaande juridische kader dat is gericht op gelijk loon. Gekeken is naar diverse beleidsopties om deze problemen aan te pakken. De maatregelen die in het richtlijnvoorstel worden geïntroduceerd zijn door de Commissie als het meest evenredig en coherent beoordeeld, om de doelen uit het voorstel te kunnen realiseren.

De impact voor de lidstaten is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de mate waarin nationale wetgeving dient te worden aangepast op basis van dit voorstel en de bredere sociaaleconomische context. Door de invoering van dit voorstel kunnen volgens de Commissie verschillende voordelen worden verwacht. Onder andere een verbetering van de positie van vrouwelijke werknemers, verhoogde naleving van het recht op gelijk loon voor werk van gelijke waarde. Meer gelijkheid in beloning kan zorgen voor een afname van inkomensongelijkheid in lidstaten. Loontransparantie kan verder zorgen voor een verschuiving richting meer gendergelijkheid. Betere handhavingsinstrumenten kunnen zorgen voor betere toegang tot en betere naleving van het recht op gelijke beloning.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Loonkloof en gecorrigeerde beloningsverschillen

Als het gaat om verschil in beloning, kan onderscheid worden gemaakt tussen de loonkloof (het ongecorrigeerde beloningsverschil) en het gecorrigeerde beloningsverschil. Bij de loonkloof gaat het om het verschil in gemiddelde beloning (uurloon) tussen mannen en vrouwen. Na correctie van verschillende achtergrondkenmerken die van invloed zijn op de beloning, zoals sector, opleidingsniveau en functieniveau, kan het gecorrigeerde beloningsverschil worden vastgesteld. Op die manier kan worden gekeken in hoeverre sprake is van beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen bij werk van gelijke waarde.

Cijfers

In de praktijk blijkt dat er nog steeds sprake is van een beloningsverschil tussen mannen en vrouwen. Hoewel dit verschil de afgelopen jaren is afgenomen, verloopt deze afname langzaam. De CBS-monitor loonverschillen mannen en vrouwen 2018 laat zien dat het ongecorrigeerde loonverschil (de loonkloof) tussen mannen en vrouwen in 2018 in het bedrijfsleven 19 procent en bij de overheid 8 procent bedroeg. Na correctie van verschillende achtergrondkenmerken waarvan bekend is dat deze van invloed zijn op de beloning, bedraagt het loonverschil in 2018 in het bedrijfsleven 7 procent en bij de overheid 4 procent. Over de jaren heen is, sinds 2008, een lineaire afname te zien van zowel het ongecorrigeerde als het gecorrigeerde beloningsverschil.

Aanpak loonkloof

Om het ongecorrigeerde beloningsverschil, de loonkloof, te laten afnemen is het van belang de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt verder te versterken. Er zijn door het kabinet verschillende maatregelen genomen die bijdragen aan het stimuleren van vrijwillige uitbreiding van uren door met name vrouwen. Bijvoorbeeld de uitbreiding van het geboorteverlof voor partners, investeringen in de kinderopvang, verlaging van de lasten op arbeid, de reeds bestaande Wet flexibel werken en bewustwordingscampagnes. Verder kan ook de invoering van betaald ouderschapsverlof bijdragen aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen. Een ander punt dat bijdraagt aan de verschillen in positie van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt is het gegeven dat mannen vaker in hogere functies of in sectoren met een hoger salaris werkzaam zijn. Een wetsvoorstel gebaseerd op het SER advies "Diversiteit in de top, tijd voor versnelling" is inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen en wordt nu door de Eerste Kamer behandeld. Het wetsvoorstel bestaat uit twee maatregelen: een ingroeiquote voor vrouwen in de raad van commissarissen van beursvennootschappen en een zelf op te stellen passend en ambitieus streefcijfer voor de raad van commissarissen, de raad van bestuur en de subtop van grote vennootschappen, met de verplichting een plan op te stellen om de doelen te bereiken en daarover – naast rapportage in het bestuursverslag – aan de door de SER te ontwikkelen infrastructuur te rapporteren.

Aanpak gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde

Het recht op gelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde is wettelijk geregeld in het Burgerlijk Wetboek en in de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen. Er bestaan diverse (collectieve) mogelijkheden voor bevordering en handhaving van gelijke beloning tussen mannen en vrouwen. Zo heeft de ondernemingsraad (OR) mede de wettelijke taak om de gelijke behandeling van mannen en vrouwen te bevorderen. De ondernemer dient ook ten minste één keer per jaar informatie over het gevoerde sociale beleid, onder andere over de bevordering van gelijke behandeling, te verstrekken aan de OR alsmede informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken per verschillende groep van de in de onderneming werkzame personen. Het cao-instrumentarium biedt ook ruimte voor collectieve waarborgingsmogelijkheden en afspraken over beloningsbeleid. Verder is de handhaving van gelijke beloning belegd in het rechtssysteem. Via de burgerlijk rechter zijn er mogelijkheden voor (collectieve of individuele) gerechtelijke procedures. Ook kunnen werknemers of de OR het College voor de Rechten van de Mens om een oordeel vragen wanneer zij van mening zijn dat sprake is van ongelijke beloning.

In het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018-2021 staan verschillende maatregelen

opgenomen gericht op het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt, waar ook de aanpak van ongelijke beloning voor arbeid van gelijke waarde deel van uitmaakt. Zo heeft de Stichting van de Arbeid op 21 september 2020 haar digitale handreiking *Gelijke beloning voor mannen en vrouwen* gepubliceerd. Hierin zijn handvatten en achtergrondinformatie opgenomen ter bevordering van gelijke beloning. Ook de NVP-Sollicitatiecode draagt bij aan het dichten van de loonkloof en is gericht op het voorkomen van (vaak onbedoelde) arbeidsmarktdiscriminatie en het verkleinen van beloningsverschillen. Verder heeft de overheid tot eind 2019 een campagne van WOMEN Inc. gesubsidieerd om vrouwen en werkgevers bewust te maken van de loonkloof. In 2021 is opnieuw een subsidie verstrekt aan WOMEN Inc. gericht op gelijke beloning.

b) **Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel**

Op hoofdlijnen staat het kabinet positief tegenover dit richtlijnvoorstel. Hoewel het loonverschil tussen vrouwen en mannen de afgelopen jaren in Nederland verder is afgenomen, gaat deze daling te langzaam. Het is daarom van belang in te blijven zetten op een verdere afname van beloningsverschillen. Gelijke beloning voor vrouwen en mannen is een belangrijk onderwerp en het doel van het richtlijnvoorstel, het bevorderen van gelijke beloning, wordt dan ook ondersteund. Het sluit aan bij de ambitie die het kabinet de afgelopen regeerperiode heeft gehad bij het realiseren van gelijke behandeling op de arbeidsmarkt. Beloningstransparantie kan, zoals eerder ook door het kabinet is geuit, als maatregel bijdragen aan bewustwording bij bedrijven, organisaties en werknemers en op maatschappelijk en organisatieniveau het gesprek op gang brengen. Dit kan het verder terugdringen van beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen bevorderen. Tevens kan het voorstel bijdragen aan een gelijk speelveld binnen de EU.

Op een aantal punten is het Nederlands beleid reeds in lijn met het richtlijnvoorstel. Het kabinet heeft wel een aantal opmerkingen en kanttekeningen bij onderdelen van het voorstel, specifiek bij de (technische) uitvoerbaarheid en toepasbaarheid in de Nederlandse situatie. Zo moet het uitgangspunt zijn dat de lidstaten voldoende ruimte krijgen om voor de lidstaat passende maatregelen te nemen. Te gedetailleerde voorschriften hebben daarom in beginsel niet de voorkeur. Verder dienen de administratieve lasten voor werkgevers proportioneel en zo beperkt mogelijk te zijn. Onderstaand wordt nader ingegaan op de belangrijkste elementen van het voorstel.

Gelijke arbeid en gelijkwaardige arbeid

Het ontwikkelen van instrumenten en methoden om de waarde van arbeid te beoordelen en te vergelijken kan bijdragen aan het vergroten van inzicht in beloningsverschillen. De bepalingen in de richtlijn vergen op meerdere punten nadere uitwerking door de lidstaten. Het is van belang dat lidstaten voldoende ruimte krijgen om dit zelf in te vullen. In Nederland is de loonvorming een verantwoordelijkheid van sociale partners. Op basis van de huidige formulering in het richtlijnvoorstel lijken de lidstaten de vrijheid en ruimte te krijgen om dit zelf in te vullen zodat de totstandkoming en invulling van genoemde beloningsstructuren en instrumenten voor beoordeling en vergelijking ook aan sociale partners kan worden over gelaten. Het kabinet zal aan de Commissie vragen om bevestiging van deze interpretatie.

In de richtlijn is opgenomen dat bij gebrek aan een reële referentiepersoon het toegestaan is een vergelijking te maken met een hypothetische referentiepersoon of ander bewijsmateriaal te gebruiken als aanknopingspunt voor een vermoeden van vermeende discriminatie. Het kabinet vraagt zich af wat dit in de praktijk precies betekent en hoe dit doorwerkt in een eventuele juridische procedure en in het bijzonder met betrekking tot de bewijslast van de werkgever.

Definities

In het richtlijnvoorstel wordt in brede zin gesproken over werknemersvertegenwoordiging. Zo is opgenomen dat vertegenwoordigers van werknemers een procedure voor gelijke beloning kunnen starten. Werknemersvertegenwoordiging is echter een breed begrip, waar zowel ondernemingsraden als vakbonden onder kunnen vallen. Deze hebben verschillende rollen en bevoegdheden op dit terrein. Het kabinet zet er daarom op in dat bij de implementatie aan lidstaten voldoende ruimte wordt gelaten dit begrip nader in te vullen zodat dit past bij de nationale situatie.

Loontransparantiemaatregelen

Loontransparantie kan een effectief middel zijn om gelijke beloning voor werk van gelijke waarde te bevorderen. Loontransparantie kan bijdragen aan bewustwording bij bedrijven, organisaties en werknemers en op maatschappelijk en organisatieniveau het gesprek op gang brengen. Via loontransparantie en het recht op informatie voor medewerkers wordt de positie van de werknemer versterkt. Het kabinet vraagt zich nog wel af hoe de verschillende transparantiemaatregelen in de praktijk zullen uitwerken, in het bijzonder ook in het midden- en kleinbedrijf.

In de eerdere consultatiefase heeft het kabinet het standpunt ingenomen dat rapportagemaatregelen gericht op loontransparantie het beste kunnen gelden voor organisaties met meer dan 250 werknemers, ook met het oog op het beperken van de administratieve lasten. Het antwoord van het kabinet op de consultatie is gedeeld met de Tweede Kamer. Het kabinet acht het positief dat er in het richtlijnvoorstel gekozen is voor deze grens van 250 medewerkers. Hoe en waar werkgevers moeten rapporteren over de transparantieverplichtingen, wordt in het richtlijnvoorstel vrijgelaten voor verdere invulling door de lidstaten. Ook dit wordt positief door het kabinet beoordeeld.

Privacyaspecten

De richtlijn schrijft voor dat onder meer de informatieverstrekking overeenkomstig de Algemene Verordening Gegevensbescherming dient te geschieden. Het kabinet acht het van belang dat de privacy van werknemers te allen tijde wordt geborgd. In de richtlijn is verder opgenomen dat indien de verstrekking van informatie zou leiden tot directe of indirecte bekendmaking van de beloning van een identificeerbare collega-werknemer, lidstaten kunnen besluiten dat alleen de werknemersvertegenwoordigers of de organen voor gelijke behandeling toegang hebben tot die informatie. De werknemersvertegenwoordiging of de organen voor gelijke behandeling kunnen de werknemer adviseren over een mogelijke vordering. Het kabinet vraagt zich onder meer af hoe dit als het gaat om de werknemersvertegenwoordiging vorm zou moeten krijgen en of het mogelijk en wenselijk is om de OR op dit punt een adviserende rol toe te kennen. Verder lijkt het voorstel (mede) advisering aan één of meerdere afzonderlijke werknemers te omvatten terwijl de medezeggenschapsrechten van de OR in beginsel niet op individuele werknemers betrekking (kunnen) hebben. Daarnaast vraagt het kabinet zich af of dit als het gaat om de werknemersvertegenwoordiging een voldoende oplossing biedt voor het beschermen van de privacy van werknemers.

Handhavingsmechanismen ter bevordering van gelijke beloning

Een deel van de instrumenten die in het voorstel worden geïntroduceerd, zijn reeds (deels) opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Zo kan reeds een collectieve claim worden ingediend bij het College voor de Rechten van de Mens of bij een civiele rechtbank. Stichtingen en verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid (zoals o.a. vakbonden) kunnen een collectieve actie instellen. De OR beschikt niet over rechtspersoonlijkheid en kan dus geen collectieve claim indienen namens een of meerdere werknemers. Wel kunnen werknemers of de OR het College voor de Rechten van de Mens om een oordeel vragen wanneer zij van mening zijn dat sprake is van ongelijke behandeling, waaronder ongelijke beloning.

In het richtlijnvoorstel wordt een verjaringstermijn voor claims voor gelijk loon van minimaal 3 jaar voorgesteld. Voor de Nederlandse situatie kan dit vertaald worden in de (huidige) 5 jaar die op dit moment is vastgelegd voor loonvorderingen.

In de richtlijn is sprake van een verschuiving van de bewijslast naar de werkgever. Wanneer de werknemer feiten aanvoert die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden is het aan de werkgever te bewijzen dat geen directe of indirecte discriminatie heeft plaatsgevonden. Het kabinet merkt op dat in Nederland de bewijslast reeds bij de werkgever ligt. Indien de werknemer in rechte feiten aanvoert die een onderscheid in beloning kunnen doen vermoeden, is het aan de werkgever om te bewijzen dat geen sprake is van onderscheid. Dit sluit aan bij het richtlijnvoorstel. De richtlijn schrijft daarnaast een verdere omkering van de bewijslast voor in situaties waarin de werkgever bepaalde verplichtingen met betrekking tot beloningstransparantie niet in acht heeft genomen. In die situaties is het aan de werkgever om in gerechtelijke of administratieve procedures inzake (in)directe discriminatie aan te tonen dat geen sprake is van dergelijke discriminatie. De werknemer hoeft in deze situatie dus zelf geen feiten aan te voeren die

het onderscheid doen vermoeden. Deze omkering van de bewijslast gaat verder dan op dit moment in Nederland het geval is. Hoewel het hiermee voor de werknemer zo gemakkelijk mogelijk wordt gemaakt, legt dit wel meer belasting bij de werkgever, aangezien deze bij iedere mogelijke stelling over ongelijkheid in beloning een onderzoek dient in te stellen en de stelling moet betwisten.

Ten slotte vormt de proceskostenveroordeling een aandachtspunt in het kader van het Nederlandse burgerlijk procesrecht. Het burgerlijk procesrecht is in iedere lidstaat een innerlijk consistent systeem en de lidstaten hebben procedurele autonomie. Het heeft niet de voorkeur van het kabinet dat wordt afgeweken van het beginsel dat de in het ongelijk gestelde partij wordt veroordeeld in de proceskosten, ten behoeve van één soort procedure. Het kabinet zal in de onderhandelingen aandacht vragen voor het behoud van de procedurele autonomie voor lidstaten ten aanzien van dit punt.

Sancties en boetes

De uitwerking en vaststelling van sancties bij de overtreding van de artikelen uit het richtlijnvoorstel wordt qua invulling aan de lidstaten gelaten. Daar oordeelt het kabinet positief over. Wel wordt specifiek gesproken over sancties én boetes. Het kabinet heeft kanttekeningen bij het opnemen van een boetebepaling, omdat het van belang is dat door de lidstaat zelf bepaald kan worden of en welke maatregelen uit de richtlijn zouden moeten vallen onder een boetebepaling. Handhaving anders dan via een boetebepaling ligt in enkele gevallen meer voor de hand. Zo kennen art. 7:646 BW en de Nederlandse Wet gelijke behandeling m/v geen boetebepalingen, maar levert niet-naleving een onrechtmatige daad op die civielrechtelijk wordt behandeld en waarbij de werkgever schadeloosstelling kan worden opgelegd. Op diverse punten zou privaatrechtelijke handhaving beter aansluiten bij de Nederlandse praktijk. Het kabinet zet daarom een kanttekening bij de wijze waarop dit artikel nu is vormgegeven en zet erop in dat dit ter nadere uitwerking aan de lidstaat zou moeten worden gelaten.

Monitoren van de loonkloof

Het richtlijnvoorstel verplicht de lidstaten om jaarlijks actuele statistieken aan de Commissie (Eurostat) te verstrekken over beloningsverschillen. Het CBS produceert en levert op dit moment op vrijwillige basis al jaarlijks voor Nederland over beloningsverschillen aan de Commissie (Eurostat). Het voorstel is daarom in lijn met de bestaande Nederlandse praktijk. Wel is een uitleg van de Commissie gewenst waarom de Commissie niet gekozen heeft voor een voorstel tot wijziging van verordening (EG) 530/1999, omdat deze verordening het bestaande kader is voor de productie en levering van structuurstatistieken van lonen en loonkosten en daarom volgens het kabinet beter zou passen in de bestaande systematiek voor de productie Europese statistieken.

Het voorstel verplicht lidstaten ook tot de inrichting van een toezichtsorgaan, een orgaan binnen de overheid dat diverse taken krijgt ten aanzien van het tegengaan van beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. Het kabinet ziet de toegevoegde waarde van een dergelijk orgaan, maar is ook van mening dat de taken en bevoegdheden in het richtlijnvoorstel vrij specifiek en gedetailleerd worden vastgelegd. Het zou meer aan de lidstaten gelaten kunnen worden hoe een dergelijk orgaan wordt ingericht en welke taken bij dit orgaan worden belegd, waarbij ook de mogelijkheid wordt opengelaten de taken te verdelen over meerdere organen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten zijn nog bezig een formeel standpunt over het voorstel te formuleren. Naar verwachting zal er redelijk brede steun in de Raad zijn voor het aanpakken van een aantal oorzaken en aspecten van de loonkloof via het vergroten van de loontransparantie op de werkvloer. Belangrijke punten waar aandacht voor zal zijn, zijn de te verwachten administratieve belasting voor werkgevers en lidstaten bij de uitvoering en handhaving van de voorstellen en de inschatting van de effectiviteit van die voorstellen in relatie tot genoemde administratieve belasting ('kosten en baten').

Het Europees Parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen t.a.v. het voorstel, maar zal naar verwachting positief zijn over het voorstel. Samira Rafaela (Renew/D66), als lid van de FEMM-commissie, is aangewezen als rapporteur bij het richtlijnvoorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel op artikel 157, lid 3 VWEU. Op grond van dit artikel nemen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen aan om de toepassing te waarborgen van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in werkgelegenheid en beroep, met inbegrip van het beginsel van gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het algemene doel dat de Commissie met dit voorstel wil bereiken is om via de vaststelling van beloningstransparantiënormen, ervoor te zorgen dat het grondrecht op gelijke beloning in de hele EU wordt gehandhaafd.

Deze doelstellingen kunnen volgens de Commissie onvoldoende door de lidstaten zelf worden verwezenlijkt. De Commissie constateert dat het recht op gelijke beloning in de praktijk niet adequaat wordt toegepast en gehandhaafd en dat de nationale beloningstransparantiemaatregelen versnipperd en schaars zijn, waardoor het risico wordt vergroot dat de concurrentie wordt verstoord omdat de sociale normen ongelijk zijn. Bedrijven concurreren dan op een ongelijk speelveld, hetgeen de werking van de interne markt belemmert.

Het kabinet onderschrijft deze constatering van de Commissie en ziet een meerwaarde in optreden van de Unie voor een gecoördineerde aanpak om een gelijk niveau van bescherming te waarborgen en op deze manier bij te dragen aan een gelijk speelveld tussen lidstaten.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief, met een kanttekening. De keuze van de Commissie voor een richtlijn is begrijpelijk, gezien de beperkte effecten van bestaande regelgeving en (Europese) initiatieven op dit terrein. Het kabinet onderschrijft verder de overwegingen van de Commissie dat de voorgestelde (loontransparantie) maatregelen kunnen bijdragen aan het doel van het voorstel, namelijk het verder terugdringen van beloningsverschillen. Indien wordt gekozen voor regelgeving is het kabinet tegelijkertijd, zoals toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer over de toekomst van de sociale dimensie van de EU, voorstander van doelregelgeving boven gedetailleerde middelregelgeving. Daarmee bedoelt het kabinet dat indien gekozen wordt voor regelgeving, lidstaten voldoende ruimte dienen te houden om hieraan zelf invulling te geven. In algemene zin voldoet het richtlijnvoorstel aan de uitgangspunten van de Kamerbrief.

Het kabinet plaatst wel een kanttekening bij de proportionaliteit van de verplichting tot het instellen van sancties en boetes. Hoewel de uitwerking en vaststelling van sancties aan de lidstaten wordt gelaten, regelt de richtlijn wel expliciet de verplichting tot het instellen van sancties én boetes. Het kabinet zet erop in dat de wijze van handhaving verder aan de lidstaten wordt gelaten, zodat bijvoorbeeld enkel privaatrechtelijke handhaving mogelijk is.

Tenslotte heeft het kabinet nog een aandachtspunt bij de proportionaliteit de voorgestelde inrichting van een toezichtsorgaan. De taken en bevoegdheden van het toezichtsorgaan die volgen uit het voorstel zijn vrij specifiek en gedetailleerd. Het zou meer aan de lidstaten gelaten kunnen worden hoe een dergelijk orgaan wordt ingericht en welke taken bij dit orgaan worden belegd.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel vereist geen aanvullende middelen vanuit het EU-budget.

Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Onderdelen van de richtlijn kunnen resulteren in financiële consequenties. Zo zullen kosten verbonden zijn aan monitoring, het verder uitwerken van instrumenten en methoden in samenwerking met sociale partners, het aanwijzen van een toezichtsorgaan en t.a.v. dataverzameling voor de Rijksoverheid. Ook zullen er bijvoorbeeld financiële consequenties zijn voor het inrichten van de handhaving. Ook zijn er gevolgen te verwachten voor de rijksoverheid en medeoverheden als werkgever, t.a.v. de rapportageverplichtingen en mogelijke gerechtelijke procedures. Het is op voorhand lastig in te schatten hoe hoog deze kosten zullen zijn.

Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

c) **Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger**
De voorgestelde richtlijn heeft directe financiële consequenties voor het bedrijfsleven. Dit volgt onder andere uit het recht op informatie en voor werkgevers met meer dan 250 medewerkers ten aanzien van de rapportageverplichtingen die volgen uit het richtlijnvoorstel. Zie hiervoor ook onderdeel d) hieronder. De omvang van de financiële consequenties is op dit moment nog niet volledig duidelijk. Het kabinet zal daarom verduidelijking vragen van de financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

d) **Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger**
De voorgeschreven instrumenten leiden tot extra administratieve lasten voor werkgevers. Specifiek voor werkgevers met meer dan 250 medewerkers zijn er administratieve lasten om te voldoen aan de rapportageverplichtingen. Uit de impact assessment van de Europese Commissie komt naar voren dat de jaarlijkse kosten voor de rapportageverplichtingen tussen €379 en €890 per organisatie liggen. De kosten voor een gezamenlijke beloningsevaluatie worden ingeschat tussen €1.180 en €2.266 per organisatie. Het kabinet vraagt zich af waar deze kosten op zijn gebaseerd en zet erop in dat deze lasten zo beperkt mogelijk blijven.

e) **Gevolgen voor concurrentiekracht**
Het voorstel beoogt het gelijk speelveld in de EU te vergroten. Gelijke regels voor beloningstransparantie zorgen voor eerlijke concurrentie tussen ondernemingen.

6. Implicaties juridisch

a) **Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)**
De richtlijn zal moeten leiden tot aanpassing van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (en mogelijk Boek 7:655 BW, vanwege nieuwe informatieverplichtingen van de werkgever aan de werknemer). De thans nog civiele Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen zal deels bestuursrechtelijk moeten worden gehandhaafd als de boetebepalingen in de voorgestelde richtlijn blijven.

Toepassing van de lex silencio positivo is niet aan de orde.

N.B. Indien het initiatiefwetsvoorstel Wet gelijke beloning van vrouwen en mannen (Kamerstukken 35157) kracht van wet krijgt, zal daar ook rekening mee moeten worden gehouden.

b) **Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan**
N.v.t.

c) **Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid**
De Commissie stelt een implementatietermijn van twee jaar voor. Het kabinet is voorstander van een langere implementatietermijn. Een aantal bepalingen moet in samenwerking met sociale partners (verder) uitgewerkt worden en het ontwikkelen van onder meer systemen en methodes om de waarde van arbeid te beoordelen vergen een zorgvuldige uitwerking waar voldoende tijd voor moet bestaan.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
Uiterlijk acht jaar na inwerkingtreding van de wetgeving op basis van de richtlijn evalueert de Commissie de prestaties in de EU-lidstaten. Naar verwachting is dit haalbaar.

e) Constitutionele toets

Het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen is neergelegd in artikel 1 van de Grondwet. Dit richtlijnvoorstel beoogt de realisatie van dit beginsel voor wat betreft de gelijke beloning van mannen en vrouwen te bevorderen. Het voorstel is dan ook wat het kabinet betreft in overeenstemming met artikel 1 van de Grondwet. Wel gelden de hierboven genoemde aandachtspunten met betrekking tot de bescherming van de privacy van werknemers in het voorstel. Als aan deze aandachtspunten onvoldoende tegemoet gekomen wordt, kan dit raken aan het recht op privacy (artikel 10 van de Grondwet).

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er worden in het kader van de rapportage- en informatieverplichtingen nieuwe taken neergelegd bij een nog te bepalen toezichtsorgaan en afhankelijk van de verdere uitwerking bij eventuele andere instanties, zoals het College voor de rechten van de Mens. Deze instanties zullen bij de implementatie van de richtlijn moeten worden betrokken. Ook voor de sociale partners ligt er een rol in de uitvoering. De voorstellen uit de richtlijn ten aanzien van sancties en boetes, heeft ook implicaties voor de uitvoering en handhaving. Als de boetebepalingen zouden blijven bestaan zal hiertoe in de handhaving een lichaam moeten worden aangewezen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

Besloten gedeelte van de standpuntbepaling dat niet naar het parlement gaat.

9. Signalering en advisering

N.v.t.

10. Europees krachtenveld en acties

a) Krachtenveld, aanvullen

Uit eerste informele contacten met andere lidstaten komt naar voren dat 5.1.2a
5.1.2a naar verwachting overwegend positief zullen zijn over het voorstel. 5.1.2a zitten iets meer in een spagaat, zij steunen de doelen maar vinden het voorstel te gedetailleerd en twijfelen aan de toegevoegde waarde van EU-regelgeving. 5.1.2a lijkt uitgesproken negatief vanwege de administratieve lasten die het voorstel met zich meebrengt.

b) Nederlands impact assessment

N.v.t.

c) Lobby

VNO-NCW / MKB-NL 5.1.2i Zij geeft onder andere aan dat het belang van transparantie moet worden gezien in de Nederlandse cultuur, daar is nog onvoldoende onderzoek naar gedaan. Het is naar de mening van VNO-NCW/MKB-NL onvoldoende aangetoond dat loontransparantie zoals voorgesteld ook echt zorgt voor vertrouwen. Ook is VNO-NCW/MKB-NL kritisch over de invloed van de wetgever op loonvorming en loonontwikkeling. Loonvorming en loonontwikkeling liggen bij sociale partners, maar de rapportageverplichting en verplichting om de 'joint pay assessment' uit te voeren draagt er volgens de werkgeversorganisatie aan bij dat de wetgever de bevoegdheid krijgt om loonstelsels vorm te geven. Dit druist volgens de werkgeversorganisatie in tegen de rol van sociale partners. Ook heeft VNO-NCW twijfels bij de meetbaarheid van het principe gelijk loon voor gelijk werk. Het indelen van werknemers in vergelijkbare groepen is ingewikkeld en een objectieve meetmethode ontbreekt. De kwaliteit en beschikbaarheid van data zijn daarbij bepalend voor de resultaten. Een

deel van de definities uit het richtlijnvoorstel is volgens hen ook subjectief en onvoldoende meetbaar. Verder stelt de werkgeversorganisatie zich kritisch op tegenover een wettelijk verbod om te vragen naar de beloningsgeschiedenis van een sollicitant. Tot slot heeft de werkgeversorganisatie twijfels bij de verenigbaarheid van het voorstel met de AVG en is zij kritisch op de omgekeerde bewijslast die volgens haar volgt uit het voorstel.

De werknemersorganisaties staan positief ten opzichte van het voorstel. Zij zijn positief over de komst van een Europese richtlijn voor tot meer loontransparantie. Ook vinden zij het positief dat organisaties niet meer mogen vragen naar het laatstverdiende loon. Zij hebben wel enkele twijfels en aandachtspunten bij het voorstel, zoals het feit dat de rol van de OR op het punt van gelijke behandeling en gelijke beloning in de richtlijn niet echt is uitgewerkt. Ook maken zij zich zorgen dat de rapportageverplichtingen op een groot deel van de bedrijven binnen de EU niet van toepassing zal zijn, vanwege de grens van 250 medewerkers. Ook betreuren de werknemersorganisaties het dat pas bij een beloningsverschil van 5% een beloningsevaluatie hoeft plaats te vinden.

11. Betrokken partijen

a) Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en decentrale overheden
SZW:

5.1.2e

BZ:

5.1.2e

FIN:

5.1.2e

OCW:

5.1.2e

JenV:

5.1.2e

EZK:

5.1.2e

BZK:

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

EZK ism OCW, COM(2021)87, Verordening oprichting Gemeenschappelijke Ondernemingen onder Horizon Europe

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van de Gemeenschappelijke Ondernemingen onder Horizon Europe

Datum ontvangst Commissiedocument

23 februari 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\) 87](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

[SWD\(2021\) 37](#)

[SWD\(2021\) 38](#)

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Rechtsbasis

Artikel 187 en artikel 188, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

Rol Europees Parlement

Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De voorgestelde verordening geeft uitwerking aan negen geïnstitutionaliseerde partnerschappen, een belangrijk financieringsinstrument onder het negende Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie, Horizon Europe. Het betreft gemeenschappelijke ondernemingen, geïnstitutionaliseerde partnerschappen met betrokkenheid van private partijen, die bijdragen aan het bevorderen van de groene en digitale transitie en maatschappelijke uitdagingen zoals op het gebied van gezondheid.

Met dit voorstel worden de volgende negen gemeenschappelijke ondernemingen opgericht, voor een periode eindigend op 31 december 2031 :

Circular Bio-based Europe: Met dit partnerschap wil de Commissie significant bijdragen aan de klimaatdoelen voor 2030 en het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050. Het partnerschap beoogt de verduurzaming en circulariteit van productie- en consumptiesystemen, in lijn met de Europese Green Deal. Het richt zich onder andere op de ontwikkeling en uitbreiding van de duurzame conversie van biomassa naar biobased producten en het gebruik van biologisch afval van landbouw, industrie en andere sectoren.

Clean Aviation: Dit partnerschap ondersteunt de Europese luchtvaartindustrie in het leveren van

een significante bijdrage aan de doelen van de Green Deal. Dit gebeurt door de ontwikkeling, integratie en validatie van disruptief onderzoek en innovatieve oplossingen te versnellen, zodat deze zo snel mogelijk in de praktijk kunnen worden toegepast.

Clean Hydrogen: Dit partnerschap versnelt de ontwikkeling en toepassing van de Europese waardeketen voor groene waterstoftechnologie. Door onderzoek en ontwikkeling kan de kosteneffectiviteit, beschikbaarheid en kwaliteit van duurzame waterstof verbeterd worden.

Europe's Rail: Dit partnerschap richt zich op het stimuleren van onderzoek en implementatie van marktgedreven innovaties in de spoorsector, zowel voor personenvervoer als voor goederenvervoer.

Global Health EDCTP3: Binnen het partnerschap Global Health EDCTP3 vindt onderzoek en ontwikkeling plaats op het gebied van infectieziekten die zich in Sub-Sahara Afrika voordoen, waaronder tuberculose, malaria en hiv. Het partnerschap heeft tot doel om in 2030 enkele nieuwe technologieën ter bestrijding van infectieziekten goedgekeurd te hebben.

Innovative Health Initiative: Dit partnerschap draagt bij aan het creëren van een Europees onderzoek- en innovatie-ecosysteem op het gebied van gezondheid, waarin naast de (bio)farmaceutische industrie ook biotechnologische en medisch-technologische industrie deelnemen. Het zal de ontwikkeling van veilige, effectieve, op de mens gerichte, kosteneffectieve producten en services ondersteunen die de publieke gezondheidsbehoeften en cross-sectorale gezondheidsinnovatie stimuleren.

Key Digital Technologies: Dit partnerschap op het terrein van elektronische componenten en systemen (ECS), ondersteunt de digitale transformatie van alle economische en maatschappelijke sectoren in Europa. Het beoogt rond 2030 Europees leiderschap te bereiken op het gebied van digitale sleuteltechnologieën om het Europese concurrentievermogen te versterken. Hierdoor worden nieuwe kansen aangegrepen om technologische soevereiniteit te realiseren.

Single European Sky ATM Research 3: Dit initiatief beoogt air traffic management (ATM) digitaal te transformeren, het Europese luchtruim het meest efficiënte en milieuvriendelijke luchtruim ter wereld te maken en het concurrentievermogen en herstel van de Europese luchtvaartsector te ondersteunen na de COVID-crisis.

Smart Networks and Services: Dit partnerschap richt zich op de ontwikkeling van digitale infrastructuur, gebaseerd op 5G-netwerken en op weg naar 6G-netwerken richting 2030. Het partnerschap zal het mogelijk maken voor Europese spelers om technologische capaciteiten te ontwikkelen voor 6G-systemen als basis voor toekomstige digitale diensten. Het zal de technologische soevereiniteit ondersteunen, in lijn met de nieuwe Industriestrategie van Europa en de 5G cybersecurity toolbox.

Deze negen gemeenschappelijke ondernemingen gebaseerd op artikel 187 VWEU zijn onderdeel van een portfolio van 49 Europese partnerschapskandidaten onder Horizon Europe . De Commissie heeft gelijktijdig een separaat voorstel gepubliceerd voor een geïnstitutionaliseerd publiek-publiek partnerschap voor Metrologie , gebaseerd op artikel 185 VWEU, waarvoor een apart BNC-fiche is opgesteld. In september 2020 publiceerde de Commissie al een voorstel ter oprichting van een gemeenschappelijke onderneming voor High Performance Computing .

De verordening bevat algemeen geldende voorwaarden voor de opzet van gemeenschappelijke ondernemingen. Daarnaast bevat de verordening additionele voorwaarden die specifiek gelden voor de individuele gemeenschappelijke ondernemingen. Met deze verordening beoogt de Commissie meer synergie tussen de verschillende gemeenschappelijke ondernemingen te creëren, bijvoorbeeld via gezamenlijke openstellingen. Daarnaast wordt een centraal management van financiën ingevoerd en wordt een gedeelde back-office opgericht voor gezamenlijke faciliteiten zoals op het gebied van HR, juridische ondersteuning en accounting.

b) Impact assessment Commissie

Er heeft een uitgebreide impact assessment plaatsgevonden, voor zowel het partnerschappeninstrument (als onderdeel van de impact assessment van Horizon Europe) als voor de verschillende voorgestelde partnerschappen. Onderdeel van de impact assessment per partnerschap was een brede stakeholderconsultatie. Oorspronkelijk waren er ook initiatieven ter oprichting van een gemeenschappelijke onderneming op het gebied van geautomatiseerde mobiliteit en één gericht op het innovatief mkb. Op basis van de impact assessment is geconcludeerd dat in deze twee gevallen andere partnerschapsvormen geschikter zijn. Voor de overige partnerschapskandidaten bleek uit de impact assessment dat een geïnstitutionaliseerde

partnerschapsvorm inderdaad de juiste keuze is.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse onderzoeks- en innovatiebeleid is gericht op het stimuleren van hoogwaardig onderzoek en onderwijs en op het stimuleren van het innovatief vermogen van bedrijven en maatschappelijke organisaties. Publiek-private samenwerking is belangrijk voor het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen, het creëren van impact en de hefboom op investeringen die de publiek-private programma's bijvoorbeeld hebben. Onder het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid wordt in Nederland publiek-private samenwerking gestimuleerd. Ook binnen de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) wordt samenwerking gestimuleerd. Deze verschillende samenwerkingsverbanden sluiten goed aan bij de tweede pijler van Horizon Europe, waar ook de Europese partnerschappen onder vallen. Nederland nam onder Horizon 2020 succesvol deel aan diverse Europese partnerschappen en hecht belang aan deze vorm van samenwerking.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet beoordeelt het voorstel van de Commissie op hoofdlijnen positief. Meerjarige internationale en strategische samenwerking is noodzakelijk om Europees brede onderzoek- en innovatie ecosystemen te realiseren en te versterken. Met de partnerschappen is de Europese Commissie in staat om in gezamenlijkheid met de belangrijkste belanghebbenden langer lopende onderzoeksagenda's te financieren. Door het combineren van nationale onderzoek- en innovatiebudgetten en publiek-private samenwerking wordt overlap voorkomen en meer impact bereikt om belangrijke maatschappelijke uitdagingen te adresseren.

De onderzoeks- en innovatieactiviteiten die uit de partnerschappen voortvloeien bieden Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven kansen om internationaal samen te werken en hun expertise in te zetten en uit te breiden. Het kabinet meent verder dat zowel nationaal als op Europees niveau blijvend dient te worden ingezet op excellentie en impact als uitgangspunten voor het kaderprogramma, ook voor de partnerschappen. De thematische onderwerpen van de gemeenschappelijke ondernemingen sluiten in algemene zin goed aan bij het Nederlandse onderzoeks- en innovatiebeleid. De voorgestelde gemeenschappelijke ondernemingen bouwen grotendeels voort op bestaande partnerschappen, waaraan Nederlandse partijen actief deelnemen. Nederland heeft het belang van dit instrument ook uitgedragen tijdens de onderhandelingen over Horizon Europe. Deze partnerschappen dragen sterk bij aan het ontwikkelen en versterken van thematische onderzoeks- en innovatie-ecosystemen in Europa. Dit is in lijn met de kabinetsinzet.

Het kabinet onderkent het belang van een doelmatige, efficiënte en meer transparante inrichting van het partnerschapslandschap, ook met het oog op nieuwkomers. Deze verordening zet een belangrijke stap in de harmonisatie tussen de verschillende geïnstitutionaliseerde partnerschappen. Nederland is van mening dat het stroomlijningsproces zorgvuldig moet worden vormgegeven, vanwege de meerwaarde van opgebouwde kennis en netwerken.

Het kabinet identificeert een aantal aandachtspunten bij deze verordening. Het kabinet is voorstander van vereenvoudiging en harmonisatie van het financiële management, maar vindt het van belang dat wanneer er sprake is van nationale cofinanciering lidstaten zeggenschap en verantwoordelijkheid behouden ten aanzien van hun eigen financiële bijdrage. Onder de huidige partnerschappen uit Horizon 2020 stellen landen middelen veelal beschikbaar onder nationale regels en regelingen. Zo vindt er optimale afstemming plaats met nationale programma's en activiteiten. Het kabinet zet er daarom op in dat de in het kader van Horizon Europe bedongen mogelijkheid voor uitzonderingen op centraal financieel management wordt toegepast indien nodig op het tripartiete partnerschap Key Digital Technologies.

Daarnaast vraagt het kabinet in de verdere uitwerking aandacht voor de rol van lidstaten in de governance van de partnerschappen. Het is van belang dat lidstaten gedurende de looptijd van het partnerschap zeggenschap en betrokkenheid hebben bij de doelen en activiteiten, om de aansluiting op nationaal beleid, en daarmee de maatschappelijke impact, zo goed mogelijk te borgen. Dit betekent ook dat stemverhoudingen goed geregeld moeten zijn binnen de

partnerschappen, met voldoende inspraak voor de lidstaten.

Bij verschillende partnerschappen wordt een rol voorzien voor lokale en regionale partners vanuit de industrie, kennisinstellingen en overheden als stakeholders. Het betrekken van lokale partners is belangrijk, omdat lokale investeringen bepalend zijn voor de uiteindelijke implementatie van hetgeen in de partnerschappen wordt bereikt.

Het kabinet merkt op dat de inhoudelijke doelen van de partnerschappen over het algemeen goed aansluiten bij Nederlands beleid en expertise op deze thema's. Hieronder worden de aandachtspunten per partnerschap toegelicht.

Circular Bio-based Europe (CBE)

Het kabinet acht het positief dat Circular Bio-based Europe meer inzet op synergiën met andere EU-programma's. Tevens bevordert dit partnerschap de Nederlandse ambities in het Klimaatakkoord, waarin hoogwaardige toepassing van biograndstoffen een belangrijke rol speelt, en de transitie naar kringlooplandbouw door het sluiten van kringlopen en van circulaire grondstoffen- en reststromen. Hiervoor is het van belang dat actoren uit de verschillende regio's en waardeketens worden samen gebracht en duurzaam bodembeheer het uitgangspunt is .

Clean Aviation

De doelstellingen en opzet van dit partnerschap sluiten aan bij het Akkoord Duurzame Luchtvaart dat het kabinet in november 2020 via de Luchtvaartnota 2020–2050 heeft vastgesteld. Dit geldt in het bijzonder voor reguliere en radicale vlootvernieuwing en elektrificatie van de luchtvaart via onder andere het Actieprogramma Hybride Elektrisch Vliegen. Via dit partnerschap kunnen Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen in internationale consortia een grotere bijdrage leveren aan de klimaat-neutrale luchtvaart. Aandachtspunten voor het kabinet zijn de toegankelijkheid van kennisinstellingen en kleinere ondernemingen in het partnerschap en hun vertegenwoordiging in de Governing Board en andere gremia.

Clean Hydrogen

Het kabinet beoordeelt het voorstel voor dit partnerschap positief, gezien de goede aansluiting bij de Nederlandse ambities op dit gebied. Afstemming met andere partnerschappen waarin waterstof een rol speelt, is een aandachtspunt in de verdere uitwerking van dit partnerschap, omdat waterstof ook als onderwerp terugkomt in andere partnerschappen. Dat is positief, maar vraagt wel een coördinerende rol van het Clean Hydrogen partnerschap. De doelstelling van het partnerschap sluit nog niet concreet aan bij de bredere EU waterstofstrategie, zoals op het gebied van de beoogde capaciteit voor waterstofproductie in de EU.

Europe's Rail

Het kabinet merkt op dat belangrijke Nederlandse stakeholders als ProRail, NS en Strukton zijn betrokken als oprichtende partners van dit partnerschap. De nadruk op demonstratieprojecten in de hogere Technology Readiness Levels ter bevordering van marktopname van ontwikkelde innovaties, zal voor impact zorgen. Een aandachtspunt is de betrokkenheid van de lidstaten bij het ontwikkelen van de strategische prioriteiten van dit partnerschap.

Global Health EDCTP3

Het huidige Nederlandse beleid voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking richt zich, op het gebied van gezondheid, vooral op seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. De doelstellingen van Global Health EDCTP3, die voornamelijk liggen op het gebied van infectieziekten, sluiten hier slechts in beperkte mate bij aan. Voortzetting van het huidige Nederlandse lidmaatschap aan EDCTP wordt daarom momenteel gezien.

Innovative Health Initiative

Het kabinet onderstreept het belang van langdurige interdisciplinaire samenwerking ten aanzien van gezondheidsinnovaties tussen academici, en farmaceutische, biotech en medtech bedrijven, om het opgebouwde netwerk vanuit het Innovative Medicine Initiative te behouden en uit te breiden. De focus op innovaties gericht op het adresseren van zogeheten unmet medical needs sluit aan bij het Nederlandse beleid om publieke financiering in te zetten waar de markt vooralsnog geen oplossing biedt. Wel is het van belang dat deze (deels) publiek-gefinancierde

gezondheidsinnovaties ook daadwerkelijk beschikbaar en betaalbaar zijn voor patiënten in heel Europa. Nederland zet op nationaal niveau de eerste stappen met een beleid rondom 'Maatschappelijk Verantwoord Licentiëren' en de bijbehorende toolkit. Dit partnerschap biedt een platform om deze werkwijze ook Europees onder de aandacht te brengen.

Key Digital Technologies

Het kabinet acht het van belang dat de Europese wetenschappelijke excellentie en het innovatie-leiderschap op het terrein van ECS wordt versterkt. De deelname van Nederlandse partijen is onmisbaar bij het creëren en onderhouden van deze ecosystemen en waardeketens. Deze unieke tripartiete samenwerking (lidstaten en geassocieerde landen, de EU, en de industrie en kennisinstellingen) maakt afstemming van nationaal en EU-beleid, strategieën en middelen mogelijk, om particuliere investeringen aan te trekken en verhoogt de doeltreffendheid van overheidssteun. Aandachtspunt bij dit partnerschap is de mogelijke invoering van centraal financieel management.

Single European Sky ATM Research (SESAR3)

Het kabinet vindt het belangrijk dat een Single European Sky (SES) wordt gerealiseerd en is van mening dat onderzoek naar technologische oplossingen hieraan kunnen bijdragen. Het is daarom van belang dat dit partnerschap werkt aan innovatie van het Europese ATM-systeem. Het kabinet vraagt aandacht voor het overbruggen van de kloof tussen onderzoek en implementatie en voor de toegankelijkheid van deelname aan projecten voor verschillende stakeholders, ook voor kleine organisaties.

Smart Networks and Services

Het kabinet verwelkomt Europese samenwerking en investeringen in onderzoek en innovatie op dit terrein. De ontwikkeling van 5G/6G sleuteltechnologie in Europa is van strategisch economisch belang. Dit draagt uiteindelijk bij aan een hoogwaardige digitale infrastructuur als basis voor innovatieve digitale diensten. Bovendien draagt dit bij aan digitale soevereiniteit en aan de veiligheid en integriteit van (toekomstige) telecommunicatiewerken.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel is in algemene zin positief ontvangen door de lidstaten. Een aantal lidstaten deelt het kabinetsstandpunt over het toepassen van de mogelijke uitzondering op het invoeren van centraal financieel management. De mogelijkheid die in de periode 2021-2027 wordt geboden voor het inzetten van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen voor de partnerschappen kan bijdragen aan een bredere deelname van de verschillende lidstaten vergeleken met Horizon 2020. Het Europees Parlement heeft zich nog niet over het huidige voorstel uitgesproken.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor het voorstel is positief. De voorgestelde rechtsgrondslagen zijn artikel 187 en de eerste alinea van artikel 188 van het VWEU. Op grond van deze artikelen kan de EU gemeenschappelijke ondernemingen of andere structuren in het leven roepen die noodzakelijk zijn voor de goede uitvoering van programma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling en demonstratie in de Unie. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (zie artikel 4, lid 3, VWEU), waarbij geldt dat het optreden van de Unie de lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.

b) Subsidiariteit

De beoordeling van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De omvang van de bedragen, de schaalgrootte en betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden die nodig zijn om de benodigde pan-Europese impact te bereiken en deze nieuwe onderzoeks- en innovatie-acties te kunnen ondernemen rechtvaardigt een Europese aanpak. Daarnaast biedt optreden op EU-niveau meerwaarde om focus en bundeling van krachten te realiseren, versnippering en duplicatie van inspanningen te voorkomen, grensoverschrijdende samenwerking te stimuleren, en strategische waardeketens te creëren.

c) Proportionaliteit

De beoordeling van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De bepalingen van deze verordening gaan niet verder dan hetgeen nodig is om de doelstellingen ervan te bereiken. Gezien de schaal van de bedragen die met de ontwikkelingen gemoeid zijn, is de oprichting (en voor een groot deel voortzetting) van deze gemeenschappelijke ondernemingen het meest geschikte middel om de benodigde middelen en kritische massa aan deelnemers bijeen te krijgen. Uit de Impact Assessments is bovendien gebleken dat een andere partnerschapsvorm niet de beoogde impact zou bewerkstelligen voor deze onderzoeks- en innovatieprogramma's.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Er is voorgesteld om circa € 9,6 miljard beschikbaar te stellen als bijdrage vanuit de Unie voor de gemeenschappelijke ondernemingen onder deze verordening. De bijdrage komt specifiek uit pijler 2 van Horizon Europe. De financiële bijdrage van de Unie zal bestaan uit een bijdrage aan de operationele en administratieve kosten, verwacht wordt dat de andere partners gezamenlijk eenzelfde bedrag bijdragen als de Unie. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden
Financiering van de publiek-private partnerschappen op basis van artikel 187 komt van de EU-begroting en de industriële partners (de bipartiete partnerschappen). Uitzondering is het tripartiete partnerschap Key Digital Technologies, waar naast de EU en de industriepartners ook de lidstaten cofinanciering leveren. Voor de Nederlandse cofinanciering van Key Digital Technologies zijn middelen beschikbaar op de begroting van het Ministerie van EZK, als voortzetting van de huidige deelname in ECSEL. Een tweede uitzondering betreft het partnerschap Global Health EDCTP3, een samenwerking tussen de EDCTP-associatie en de EU. De EDCTP-associatie vertegenwoordigt de deelnemende lidstaten, waarbij een bijdrage van de lidstaten wordt verwacht. Voortzetting van het Nederlandse lidmaatschap aan EDCTP wordt momenteel gezien. Op de EZK-begroting is in 2021 in het kader van het steun- en herstelpakket éénmalig budget beschikbaar gesteld om Nederlandse deelnemers een betere startpositie te geven in enkele Horizon Europe partnerschappen, waaronder Key Digital Technologies en Clean Aviation.

De partnerschappen zonder lidstaatsbijdrage kennen wel lidstaatvertegenwoordiging in de governance structuren, waarvoor personele betrokkenheid is vereist vanuit de betreffende departementen of gemandateerde organisaties. Voor alle partnerschappen geldt dat eventuele budgettaire gevolgen, zoals ook de uitvoeringskosten, worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Op basis van de lopende programma's kan worden gesteld dat deze een positieve consequentie kennen voor Nederland. Zowel universiteiten, kennisinstellingen, bedrijfsleven als overheden kunnen de keuze maken om al dan niet deel te nemen en financieel bij te dragen aan een initiatief. Zij kunnen daarnaast in aanmerking komen voor de middelen die ter beschikking worden gesteld ten behoeve van het bereiken van de doelstellingen. Nederlandse organisaties zijn goed gepositioneerd in de huidige programma's. Van de gemeenschappelijke ondernemingen wordt bovendien verwacht dat zij zoveel mogelijk stakeholderbetrokkenheid creëren, en waar nodig en relevant de Europese burger betrekken.

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

Op het moment dat organisaties besluiten mee te doen aan de Europese programma's worden zij geconfronteerd met de administratieve en financiële regelgeving. De verordening volgt de regels van Horizon Europe, waarbij verdere versimpeling van regels en procedures aandacht heeft gekregen, net als simplificatie van het gehele partnerschappenlandschap. De invoering van één back office en het toepassen van centraal financieel management kan de regeldruk voor deelnemende partijen verminderen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het kabinet is positief over gevolgen voor de concurrentiekracht. Europese investeringen bieden meerwaarde door focus en bundeling van krachten op Europees niveau te realiseren, versnippering en duplicatie van inspanningen te voorkomen en grensoverschrijdende samenwerking te stimuleren. De positie van de academische wereld en het Europese bedrijfsleven kan versterkt worden door het gebruik, de ontwikkeling en de productie van geavanceerde producten, -diensten en -technologieën die uit deze gemeenschappelijke ondernemingen voortvloeien. Een van de voordelen van deze partnerschappen is dat zij strategische waardenketens vormen. Dit helpt bij het creëren en vasthouden van strategische autonomie en onafhankelijkheid, zeker ook daar waar het gaat om nieuwe technologieën.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel heeft geen gevolgen voor nationale wet- en regelgeving.

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

Het voorstel voorziet slechts in één bevoegdheid voor de Commissie tot vaststelling van uitvoeringshandelingen, namelijk in het kader van het partnerschap Single European Sky ATM Research 3. Deze grondslag voorziet in de bevoegdheid voor de Commissie om bij uitvoeringshandelingen het standpunt van de Europese Unie vast te stellen bij het amenderen van het Europese ATM Master Plan. De uitvoeringshandeling zal worden aangenomen via de onderzoeksprocedure Artikel 5 van verordening (EU) No 182/2011 (hierna: comitologieverordening). De Commissie wordt daarin bijgestaan door de Single Sky Committee, ingesteld bij Verordening (EG) Nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim („de kaderverordening”).

De bevoegdheid voor het vaststellen van een dergelijke uitvoeringshandeling voor aanpassing van het ATM Master Plan wordt door het kabinet positief beoordeeld. De keuze voor uitvoering (in plaats van delegatie) ligt voor de hand, omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. De keuze voor de onderzoeksprocedure ligt hier voor de hand, omdat het gaat om een programma met aanzienlijke implicaties in lijn met artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de comitologieverordening.

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 die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het kabinet voorziet geen problemen m.b.t. de haalbaarheid. Aangezien het voor de daadwerkelijke en effectieve toepassing van deze verordening in de Nederlandse rechtsorde niet noodzakelijk is om (flankerende) uitvoeringsmaatregelen van regelgevende aard vast te stellen, is een dergelijke inwerkingtreding reëel.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Evaluatie en monitoring van de voorgestelde activiteiten zijn gepland in overeenstemming met artikelen 45 en 47 van de Horizon Europe Verordening. Deze evaluatie zal in lijn met de criteria voor Europese partnerschappen de meest effectieve beleidsinterventie vorm voor de toekomst en de mogelijke voortzetting van het partnerschap binnen het gehele partnerschappenlandschap beoordelen. Als er geen voortzetting plaatsvindt, worden er stappen ondernomen om afspraken te maken omtrent de uitfasering van de bijdrage uit Horizon Europe. De Nederlandse deelname aan partnerschappen die op de begroting staan van beleidsverantwoordelijke departementen, wordt elke vijf jaar geëvalueerd. Zo is in 2020 een evaluatie afgerond van de deelname aan het partnerschap ECSEL, dat onder dit voorstel wordt voortgezet onder de naam Key Digital Technologies.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Bij het merendeel van de artikel 187 partnerschappen zijn er geen directe consequenties voor Nederlandse uitvoeringsorganisaties, omdat de uitvoering in zijn geheel ligt bij de gezamenlijke onderneming. De lidstaten hebben hier een adviserende rol. Bij invoering van centraal financieel management zal de tripartiete gemeenschappelijke onderneming Key Digital Technologies administratieve taken zoals toekenning van subsidies, beurzen, de monitoring en evaluatie van programma's volledig verzorgen. Voor de voorloper ECSEL verloopt het toekennen van de financiële ondersteuning op nationaal niveau door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Daarvoor is een administratief arrangement tussen de gezamenlijke onderneming en de RVO afgesloten. Als er een uitzondering op centraal financieel management wordt bedongen voor Key Digital Technologies dan zal er eveneens een administratief arrangement tussen de gezamenlijke onderneming en de RVO moeten worden afgesloten over de voortzetting van deze rol. Het kabinet acht deze uitvoeringsconstructie haalbaar, mede gezien de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan.

b) Handhaafbaarheid

Handhaafbaarheid is niet van toepassing. Indien er een uitzondering voor centraal financieel management wordt bedongen voor Key Digital Technologies, is dit wel van toepassing op deze gemeenschappelijke onderneming. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden dan in een administratief arrangement tussen Key Digital Technologies gemeenschappelijke onderneming en RVO beschreven. Ook waar Nederlandse uitvoeringsorganisaties niet direct verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, is het kabinet van mening dat de gemeenschappelijke ondernemingen de lidstaten en de Commissie goed moeten betrekken bij de uitvoering.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Samenwerking met derde landen is mogelijk op basis van gemeenschappelijk belang en wederzijds voordeel. De partnerschappen richten zich op duurzame ontwikkeling door onder andere bij te dragen aan de doelstellingen van de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties. Eén van de partnerschappen, Global Health EDCTP3, richt zich expliciet op de verlichting van infectieziekten in sub-Sahara Afrika en wereldwijd.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

9. Signalering en advisering

n.v.t.

10. Europees krachtenveld en acties

a) Krachtenveld, aanvullend

Tijdens de Raad voor Concurrentievermogen Onderzoek op 26 februari jl. presenteerde de Europese Commissie het voorstel voor een verordening voor de Europese gemeenschappelijke ondernemingen onder Horizon Europe. Nederland, samen met 5.1.2.a, gaf aan dat de uitwerking van deze partnerschappen het mogelijk moet maken voor alle lidstaten en belanghebbenden om mee te doen. Zo is een centraal management van financiële bijdragen niet altijd mogelijk binnen de nationale financieringskaders. Een aantal lidstaten, zoals 5.1.2.a, is echter voorstander van de invoering van centraal management van financiële bijdragen omdat het goed aansluit bij de nationale kaders en daarmee hun deelname vergemakkelijkt. 5.1.2.a past centraal beheer van financiële bijdragen reeds op vrijwillige basis toe onder enkele partnerschappen van Horizon 2020.

b) Nederlands impact assessment

n.v.t.

c) Lobby
n.v.t.

11. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, in nauwe samenwerking met Ministerie van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en decentrale overheden

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

LNV, COM(2021)108, Wijziging Verordening controle import dierlijke producten uit derde landen

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel tot wijziging van Verordening (EU) 2017/625 wat betreft officiële controles op dieren en producten van dierlijke oorsprong die vanuit derde landen naar de Europese Unie worden uitgevoerd om de naleving van het verbod op bepaalde toepassingen van antimicrobiële stoffen te waarborgen

Datum ontvangst Commissiedocument

9 maart 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\)108](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Landbouw- en Visserijraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rechtsbasis

Artikel 43, lid 2, artikel 114 en artikel 168, lid 4, punt b) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De voorgestelde wijziging van de Commissie betekent een uitbreiding van de reikwijdte van de Verordening officiële controles (EU) 2017/625 (hierna OCR) die er voor zorgt dat deze van toepassing wordt op de nieuwe Diergeneesmiddelenverordening (EU) 2019/6 (New Veterinary Regulation; NVR). Hierdoor wordt het mogelijk specifieke officiële controles uit te voeren op de naleving van artikel 118 uit deze Verordening, op basis van de OCR. Dit artikel ziet toe op eisen die gesteld worden aan de import van dieren en producten van dierlijke oorsprong vanuit derde landen.

De diergeneesmiddelenverordening bevat regels met betrekking tot markttoelating, vervaardiging, bewaking, handel, distributie, het gebruik van diergeneesmiddelen en de controle op de diergeneesmiddelenketen. In artikel 118 wordt bepaald dat uit derde landen geïmporteerde dieren en hun producten niet behandeld mogen zijn met antimicrobiële stoffen gebruikt als groeibevorderaars en/of onder EU regels gereserveerd zijn voor humaan gebruik. Deze Verordening bevat echter geen bepalingen over invoervoorschriften of officiële controles op de invoer van dieren en dierlijke producten. Het is daarom niet mogelijk om alleen op basis van de

diergeneesmiddelenverordening het artikel 118 uit te voeren en te handhaven.

De invoervoorschriften en -voorwaarden voor dieren en dierlijke producten zijn wel in de OCR opgenomen. Om ervoor te zorgen dat controles van de lidstaten op de naleving van artikel 118 van de diergeneesmiddelenverordening toch kunnen plaatsvinden, is een aanpassing nodig van de OCR waarbij de reikwijdte van de OCR wordt verruimd. Verder machtigt dit artikel de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen met gedetailleerde regels voor de toepassing van de bedoelde verbodsbepalingen. Het officiële controlesysteem van de Europese Unie (EU) voor dieren en producten van dierlijke oorsprong kan worden gebruikt om de naleving van de verbodsbepalingen van artikel 118 van de diergeneesmiddelenverordening te waarborgen, correct uit te voeren en te handhaven.

b) Impact assessment Commissie

Omdat het een technische aanpassing is van de OCR is geen impact assessment uitgevoerd door de Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Artikel 118 uit de diergeneesmiddelenverordening is een aanvulling op de al geldende importeisen uit de OCR. Aan dieren en hun producten die door de EU geïmporteerd worden stelt artikel 118 eisen aan het antibioticagebruik. Op nationaal niveau heeft het kabinet veel inspanningen verricht om het gebruik van antimicrobiële diergeneesmiddelen in de veehouderij sterk te verminderen. Hiermee is Nederland een van de koplopers in de EU en wordt gezien als een gidsland betreffende het antibioticabeleid in de veehouderij. Het kabinet heeft gepleit voor extra Europese regels op dit gebied en zet zich in om de problematiek internationaal te blijven agenderen, omdat antibioticaresistentie een grensoverschrijdend probleem is. De doelstelling van het nationale en Europese beleid is het opvoeren van de strijd tegen antibioticaresistente en een verstandiger en verantwoordelijker gebruik van antimicrobiële stoffen te bevorderen ter bescherming van de volksgezondheid en diergezondheid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel van de Commissie om artikel 118 ten uitvoer te brengen via een aanpassing van de OCR. De koppeling van deze twee verordeningen, de OCR en de diergeneesmiddelenverordening, is noodzakelijk om artikel 118 van de diergeneesmiddelenverordening ten uitvoer te kunnen brengen. Hierdoor kunnen importcontroles worden opgelegd aan de EU grens op levende dieren en hun producten op het gebied van antibioticagebruik. De achterliggende gedachte van artikel 118 is de verspreiding van antibioticaresistentie via import te verminderen of te voorkomen. Deze koppeling van de twee verordeningen sluit aan bij de bovengenoemde inspanningen die het kabinet heeft gepleegd op het bestrijden van antibioticaresistentie in Nederland.

'The silent pandemic' of Antimicrobial resistance, is door de Wereld Gezondheidsorganisatie (hierna WHO) als één van de belangrijkste gezondheidsbedreigingen voor de wereld betiteld. Door antimicrobiële resistentie kunnen sommige infecties slecht en in sommige gevallen helemaal niet meer worden behandeld. Behandelingen en operaties die nu gewoon zijn, zullen in de toekomst een extra groot gezondheidsrisico met zich mee brengen.

Antibioticum-resistente organismen kunnen zich binnen de Europese Unie en in derde landen op verschillende manieren verspreiden naar mensen en dieren. Dit kan onder andere via direct of indirect contact tussen mens en dier en de consumptie van producten van dierlijke oorsprong vanuit de Europese Unie of uit derde landen. Dit rechtvaardigt internationale maatregelen om de verspreiding van resistente organismen te bestrijden.

Om die redenen zal er ook op niet-discriminerende en evenredige wijze voor worden gezorgd dat marktdeelnemers in derde landen bepaalde basisvoorwaarden naleven met betrekking het gebruik van antimicrobiële stoffen voor dieren en producten van dierlijke oorsprong die naar de Europese Unie worden uitgevoerd. Dergelijke maatregelen moeten voldoen aan de verplichtingen van de Europese Unie en de Sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS) van de WTO. Dit zal bijdragen

aan de internationale strijd tegen antimicrobiële resistentie, met name in overeenstemming met het wereldwijde actieplan van de WHO, de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (hierna FAO) en de Wereld organisatie voor diergezondheid (hierna OIE)-strategie inzake antimicrobiële resistentie en het verstandig gebruik van antimicrobiële stoffen. Bovendien sluit dit volledig aan bij de ambitieuze Boer-tot-Bord-strategie van de Commissie om in 2030 de totale verkoop van antimicrobiële stoffen voor dieren in de Europese Unie met 50% te verminderen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat de lidstaten geen grote bezwaren tegen dit voorstel zullen hebben. De OCR en de diergeneesmiddelenverordening zijn beide al vastgestelde verordeningen van de Raad en het Europees Parlement. Het voorstel maakt een technische aanpassing van de OCR mogelijk, om artikel 118 van de diergeneesmiddelenverordening te kunnen uitvoeren. De Lidstaten vinden het wel van belang dat de verwijzing naar het wereldwijde actieplan van de WHO en de OIE-strategie inzake antimicrobiële resistentie en het verstandig gebruik van antimicrobiële stoffen werd opgenomen in het voorstel.

Het Europees parlement had al eerder ingestemd met het opnemen van artikel 118 in de diergeneesmiddelenverordening.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 43, lid 2, artikel 114 en artikel 186, lid 4, punt b), VWEU. Op grond van artikel 114 VWEU, stellen het Europees Parlement en de Raad maatregelen vast die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Artikel 168, vierde lid, onderdeel b VWEU biedt een grondslag voor maatregelen op veterinair gebied die rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid. Op grond van artikel 43, lid 2 stellen het Europees Parlement en de Raad de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten in en de overige bepalingen die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Dit is tevens de rechtsgrondslag van de met het voorstel te wijzigen verordening.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om het mogelijk te maken officiële controles uit te voeren op de bepaling uit de Diergeneesmiddelenverordening dat uit derde landen geïmporteerde dieren en hun producten niet behandeld mogen zijn met antimicrobiële stoffen. Aangezien antimicrobiële resistentie een grensoverschrijdend probleem is en resistente kiemen zich niet aan de landsgrenzen houden, kan deze problematiek het beste op EU-niveau worden aangepakt. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel is geschikt om de doelstelling te bereiken, omdat de wijzigingen ertoe leiden dat er officiële controles kunnen worden uitgevoerd op de bepaling uit de Diergeneesmiddelenverordening dat uit derde landen geïmporteerde dieren en hun producten niet behandeld mogen zijn met antimicrobiële stoffen. Bovendien gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk: het maakt officiële controles mogelijk op de aanwezigheid van antimicrobiële stoffen en gaat niet verder dan dat.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft in beginsel geen gevolgen voor de begroting van de Europese Unie. Indien deze consequenties er wel zijn, is Nederland van mening dat eventuele middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Het uitvoeren van extra officiële importcontroles zal mogelijk leiden tot lastenverzwaring voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna NVWA). De mate hiervan is afhankelijk van de invulling van de onderliggende gedelegeerde handeling van de Commissie. Echter, in het kader van de OCR, voert de NVWA importcontroles uit op dieren en op dierlijke producten afkomstig uit derde landen. Deze nieuwe controles kunnen daar waarschijnlijk mee gecombineerd worden. De personele gevolgen zullen mee moeten worden gewogen in de beschikbare capaciteit van de NVWA. Het is nog niet duidelijk of er door deze extra werkzaamheden ingepast kunnen worden zonder een verdringing op andere (verplichte) activiteiten.

De importcontroles worden via retributies in rekening gebracht bij het bedrijfsleven, daarmee is er naar verwachting geen structurele financiële consequenties voor de rijksoverheid. Indien blijkt dat retribueren door het bedrijfsleven politiek bestuurlijk niet acceptabel is, zullen deze kosten alsnog gedekt moeten worden door de rijksoverheid. Eventuele budgettaire gevolgen worden dan ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
De importcontroles worden mogelijk via retributies in rekening gebracht bij het bedrijfsleven.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger
Voor de Rijksoverheid levert deze technische aanpassing extra regeldruk op. Als uitvoerder van de OCR zal de NVWA extra officiële controles moeten uitvoeren. Alhoewel deze controles waarschijnlijk gecombineerd kunnen worden, bestaat de mogelijkheid dat er extra monsternames en documentcontroles moeten plaatsvinden. Dit zal meer tijd in beslag nemen en kan een negatieve invloed hebben op het logistieke proces. Het kan daarnaast ook extra lasten opleveren voor het bedrijfsleven in binnen- en buitenland dat dieren of dierlijke producten uit derde landen in de EU importeren, vanwege de korte termijn (28 januari 2022) waarop de wijziging in zal gaan. In hoeverre dit het geval zal zijn, is afhankelijk van de gedelegeerde handelingen waar de Commissie de wetgeving verder zal uitwerken

e) Gevolgen voor concurrentiekracht
We voorzien geen gevolgen voor de concurrentiekracht binnen de EU.

6. Implicaties juridisch

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

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

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
Met ingang van 28 januari 2022 zal de nieuwe diergeneesmiddelenverordening (EU) 2019/6 van toepassing worden inclusief artikel 118. De ingangsdatum van deze wijziging van de OCR is dezelfde datum. Er worden met deze datum geen problemen voor de Rijksoverheid verwacht.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
In het voorstel is geen algemene bepaling ter evaluatie van de Verordening opgenomen. Dat is in dit voorstel niet nodig, omdat het een technische aanpassing van de OCR is.

e) Constitutionele toets
N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De gebruikelijke importcontroles zullen uitgebreid worden met deze importcontroles op het gebruik van bepaalde antibiotica bij dieren of bij hun producten. De verwachting is dat de impact op de

uitvoering en/of handhaving daarom klein zijn. Het is echter nog niet duidelijk wat deze extra importcontroles inhouden. Dit zal afhangen van de invulling van de gedelegeerde handeling van de Commissie, deze is nog niet bekend.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Ontwikkelingslanden die dieren of producten van dierlijke oorsprong naar de EU willen exporteren moeten zich houden aan de bepalingen van de diergeneesmiddelenverordening en de OCR. Dat zal een aanpassing van het gebruik van antimicrobiële middelen bij de te exporteren dieren tot gevolg hebben. Dat is onderdeel van het gebruikelijke afspraken met betrekking tot gezondheidsverklaringen rond de import van dieren of hun producten. Dit kan het moeilijker maken voor deze landen om dieren of producten van dierlijke afkomst naar de EU te exporteren.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.
Besloten gedeelte van de standpuntbepaling dat niet naar het parlement gaat.

9. Signalering en advisering

n.v.t.

10. Europees krachtenveld en acties

a) Krachtenveld, aanvullend

Binnen de EU zal er geen tegenstand zijn tegen deze technische aanpassing van de OCR. De lidstaten en de Commissie zijn voor aanmoediging van derde landen om het gebruik en verbruik van antibiotica terug te dringen, maar voorzagen echter mogelijke vragen in relatie tot bestaande WTO verdragen. In de overwegingen van de diergeneesmiddelenverordening is daarom opgenomen dat maatregelen steeds in overeenstemming moeten zijn met de verplichtingen van de Unie uit hoofde van internationale overeenkomsten.

b) Nederlands impact assessment

Er is geen Nederlands impact assessment gemaakt voor deze technische aanpassing van de OCR.

c) Lobby

N.v.t.

11. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie:

Ministerie van landbouw natuur en voedselkwaliteit

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en decentrale overheden

Ministerie VWS

5.1.2e

Ministerie BuZa

5.1.2e

Ministerie EZK

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren

Datum ontvangst Commissiedocument

5 mei 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM\(2021\)223 final](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

- [SEC\(2021\)182/F1](#)
- [SWD\(2021\) 99 final](#)
- [SWD\(2021\) 100 final](#)

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Rechtsbasis

Artikelen 114 en 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 5 mei heeft de Europese Commissie het voorstel voor de Verordening buitenlandse subsidies gepubliceerd. Doel van het voorstel is dat concurrentievervalsingen op de interne markt als gevolg van buitenlandse subsidies beter kunnen worden aangepakt. De verordening is van toepassing op directe en indirecte vormen van overheidssteuning uit derde landen die ten goede komen aan ondernemingen actief op de interne markt. Dit voorstel volgt op het in 2020 door de Commissie gepubliceerde witboek dat door het kabinet is verwelkomd.

Subsidies die worden verleend door derde landen en die de concurrentie op de interne markt kunnen beïnvloeden, blijven momenteel grotendeels ongecontroleerd, terwijl subsidies die door lidstaten worden verleend onderworpen zijn aan de Europese staatssteunregels. Bestaande internationale en Europese instrumenten bieden niet genoeg aangrijpingspunten om dit probleem op te lossen. De verordening is bedoeld om deze lacune in de regelgeving van de interne markt te dichten. Gelijktijdig met de publicatie van dit voorstel is een update van de industriestrategie gepubliceerd door de Commissie, waarover een separaat BNC-fiche wordt geschreven. Samen moeten de voorgestelde verordening en de industriestrategie instrumenten bieden om (het concurrentievermogen van) de Europese economie te versterken en het toekomstig verdienvermogen te vergroten door het behoud van open markten en een gelijk speelveld.

Het voorstel bestaat uit drie elementen. De eerste betreft ex-ante toezicht op concentraties. Dit element is van toepassing indien het overgenomen bedrijf of één van de fuserende partijen in de EU gevestigd is en binnen de EU meer dan 500 miljoen euro per jaar aan omzet heeft, en de verstrekte subsidies aan de betrokken ondernemingen gezamenlijk in de afgelopen drie jaar meer dan 50 miljoen bedroegen. Partijen mogen de transactie niet implementeren tot de Commissie een eventueel onderzoek heeft afgerond. De tweede betreft ex-ante toezicht op inschrijvingen op aanbestedingen. Dit element is van toepassing indien de geraamde waarde van de opdracht meer bedraagt dan 250 miljoen euro. Een onderneming moet bij de inschrijving bij de aanbestedende dienst melding maken van alle buitenlandse subsidies die zij de afgelopen drie jaar heeft ontvangen. De aanbestedende dienst zet deze melding door aan de Commissie. Gedurende een onderzoek door de Commissie mag in principe niet gegund worden, tenzij de winnaar geen onderwerp van het diepgravend onderzoek is. Het laatste element betreft een ambtshalve (ex-officio) bevoegdheid voor de Commissie om achteraf subsidies te onderzoeken in alle marktsituaties. Deze bevoegdheid strekt zich ook uit tot subsidies bij overnames en aanbestedingen die niet boven de geldende drempels van element 1 en 2 uitkomen.

Bestaan en beoordeling van een subsidie

Er is op grond van de verordening sprake van een subsidie indien de overheid (of een daaraan gelieerde entiteit van een derde land) een financiële bijdrage levert, en daarmee een selectief voordeel verleent aan een onderneming, groep ondernemingen of sector of sectoren die tevens actief zijn op de interne markt. De financiële bijdrage kan ook indirect zijn, bijvoorbeeld via het kwijtschelden van schulden, leningen of garanties, het vrijstellen van heffingen of belastingen, de levering van goederen of diensten of de aankoop daarvan. Zodra het bestaan van een buitenlandse subsidie is vastgesteld, dient de Commissie te beoordelen of deze de interne markt verstoort. Daarbij kunnen de negatieve effecten van een subsidie worden afgewogen tegen eventuele voordelen van de subsidie – bijvoorbeeld omdat de subsidie een activiteit mogelijk maakt die op dat moment niet door de markt wordt opgepakt.

De verordening voorziet in een onderzoek in twee stappen: een voorlopige beoordeling en een diepgravend onderzoek. De onderzoekstermijnen verschillen per element. Voor concentraties geldt een termijn van 25 werkdagen voor het voorlopige onderzoek en 90 werkdagen voor een eventueel diepgravend onderzoek. In het geval van aanbestedingen geldt vanaf het moment van notificatie een termijn van 60 dagen voor het voorlopige onderzoek, en een termijn van maximaal 200 dagen vanaf het moment van notificatie voor het diepgravend onderzoek. Voor de ex-officio bevoegdheid zijn geen termijnen vastgesteld.

Bevoegdheden Commissie

De Commissie is op grond van de verordening de enige bevoegde autoriteit voor het doen van onderzoek, het nemen van maatregelen en het uitvoeren van toezicht en handhaving. Voor de drie elementen van de verordening zijn de bevoegdheden van de Commissie grotendeels gelijk. Wanneer de Commissie het bestaan van een verstorende buitenlandse subsidies vaststelt, kan de Commissie toezeggingen afdwingen en (herstel-)maatregelen opleggen. Herstelmaatregelen omvatten gedragsmatige of structurele remedies (zoals het verbieden van bepaalde toekomstige investeringen of het verminderen van marktaandeel) of de terugbetaling van de buitenlandse subsidie. Boetes en dwangsommen kunnen worden opgelegd indien een onderneming gedurende een onderzoek incorrecte, incomplete of misleidende informatie verstrekt. Boetes en dwangsommen kunnen eveneens worden opgelegd indien een onderneming zich niet houdt aan gedane toezeggingen, opgelegde tussentijdse maatregelen of herstelmaatregelen. De Commissie kan daarnaast een eerder besluit intrekken en een nieuw besluit nemen wanneer de betrokken onderneming handelt in strijd met haar verbintenissen of wanneer blijkt dat het eerdere besluit gebaseerd was op onvolledige, onjuiste of misleidende informatie.

b) Impact assessment Commissie

In het onderliggende onderzoek heeft de Commissie geanalyseerd in hoeverre bestaande internationale en Europese instrumenten kunnen ingrijpen op de verstorende effecten van overheidssubsidies en andere vormen van overheidssteuning uit derde landen op de interne markt. Hiervoor is gekeken naar het bestaande EU-mededingingstoezicht, het EU-staatssteuntoezicht, bilaterale handelsakkoorden, handelspolitieke en handelsdefensieve instrumenten (o.a. WHO-regels zoals het SCM-Verdrag), de FDI-screeningsverordening en de

Europese aanbestedingsregelgeving. Geen van deze bestaande instrumenten biedt genoeg aangrijpingspunten om de verstorende effecten van overheidsondersteuning uit derde landen op de interne markt te kunnen bestrijden. De Commissie verkent vervolgens vier mogelijke opties om verstorende subsidies te adresseren: 1) inzetten op aanpassing van internationale handelsakkoorden, 2) aanpassen van de richtsnoeren van bestaande regelgeving, 3) het aanpassen van bestaande EU-regelgeving en 4) het ontwikkelen van een nieuw regelgevend instrument. De Commissie acht optie vier het meest effectief én kansrijk. Deze optie kan volgens de Commissie rekenen op brede steun, mits het nieuwe instrument een notificatieverplichting bevat voor grote concentraties en aanbestedingen, en daarnaast een systeem waarmee de Commissie ambtshalve kan onderzoeken en optreden. De Commissie geeft aan dat het wetsvoorstel op de korte termijn impact kan hebben op de buitenlandse investeringen binnen de EU. De voordelen van de verordening, waaronder het versterken van het gelijke speelveld op de interne markt, wegen volgens de Commissie echter op tegen de mogelijke nadelen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland pleit al enige jaren voor een instrument om verstorende buitenlandse subsidies aan te pakken – onder meer via het kabinetsvoorstel voor een level playing field instrument (hierna: LPFI). Dit past in de bredere Nederlandse inzet rondom Europese concurrentiekracht, met als uitgangspunt een goede balans tussen zo vrij mogelijke handel (zowel internationaal als Europees) en het beschermen tegen oneerlijke concurrentie van buitenaf. Nederland heeft zich na publicatie van het witboek op EU-niveau sterk gemaakt voor een ambitieus wetsvoorstel en heeft daarbij ingezet op zoveel mogelijk overeenkomsten met het LPFI waarnaar in dit Europese wetsvoorstel ook wordt verwezen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Algemene indruk

Het kabinet hecht groot belang aan het bereiken van een gelijk speelveld op de interne markt, en heeft in de afgelopen jaren een actieve rol gespeeld om het probleem van verstorende subsidies op de agenda te zetten en regulerende actie te bewerkstelligen. Het kabinet is dan ook verheugd over de publicatie van de verordening. Daarbij is het van belang dat de aantrekkelijkheid van Nederland, en de EU, als bestemming voor Foreign Direct Investment (FDI) in stand blijft. Het is positief dat alle drie de concrete voorstellen uit het witboek (het ex-officio onderdeel, de meldplicht voor fusies en overnames en de meldplicht voor aanbestedingen) een plek hebben gekregen in het voorstel. Net als in de kabinetsappreciatie van het witboek, onderstreept het kabinet de noodzaak en complementariteit van de drie elementen.

Relatie tot andere regelgeving en instrumenten

Om de effectiviteit van het wetsvoorstel te borgen, vindt het kabinet het belangrijk dat de juridische en procedurele samenhang met andere regelgeving en instrumenten helder en houdbaar is. Het kabinet heeft daarbij bijzondere aandacht voor (1) de samenhang tussen het voorgestelde element 1 ten aanzien van concentraties en de eventuele toetsing van buitenlandse investeringen op de effecten op nationale veiligheid en openbare orde (o.a. de FDI screeningsverordening), (2) de samenhang met het voorstel voor een Internationaal Aanbestedingsinstrument (IPI) en het bestaande instrument van abnormaal lage inschrijvingen bij aanbestedingen, (3) de samenhang met de Concentratieverordening bij fusies en overnames en (4) de verhouding tot het WTO-recht, waaronder met de WTO-overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen (SCM). Het kabinet is van mening dat de relatie tot bovengenoemde instrumenten verduidelijking behoeft, en zal hier gedurende de onderhandelingen aandacht voor vragen.

Aangrijpingspunt

Het primaire aangrijpingspunt van het voorstel is het bestaan van een subsidie in derde landen die ten goede komt aan partijen die actief zijn op de interne markt. Anders dan het LPFI-standpunt van het kabinet, richt het voorstel zich op de aanwezigheid van subsidies en niet op het verstorend gedrag van bedrijven op de interne markt. Het kabinet vindt dit een gemiste kans. Hierdoor valt het gebruik van de voordelen van een ongereguleerde machtspositie in derde landen op de interne markt buiten de reikwijdte. Het kabinet is van mening dat dit verschil in aangrijpingspunt het aantonen van de subsidie uit derde landen als zodanig lastig maakt. Wanneer het de Commissie

niet lukt om het bestaan van de subsidie aan te tonen, kan dit de effectiviteit van de verordening ondermijnen. Het kabinet zet dan ook in op een effectief aangrijpingspunt.

Toepassingsbereik

Met betrekking tot het toepassingsbereik van de verordening wijst het kabinet op vier punten. Ten eerste, en in lijn met de kabinetsappreciatie van het witboek, vindt het kabinet het positief dat het toepassingsbereik van het voorstel in beginsel alle ondernemingen betreft die actief zijn op de interne markt. De uiteindelijke belanghebbende of vestigingsplaats van de onderneming doet niet ter zake.

Ten tweede staat het kabinet – in lijn met de kabinetsappreciatie – zeer positief tegenover de in het voorstel gehanteerde brede definitie van subsidies. Dit bevordert de effectiviteit van het instrument.

Ten derde wijst het kabinet op het tijdsbestek tussen het verstrekken van de subsidie en het versturende effect op de interne markt. De Commissie kijkt bij overnames en aanbestedingen subsidies tot drie jaar terug. Het kabinet vraagt zich af op welke basis deze termijn gekozen is en vindt het belangrijk dat deze periode een afweging vormt tussen effectiviteit van de elementen en administratie en bestuurlijke lasten voor ondernemingen en de Commissie. Bij het ex-officio element kan tot tien jaar terug worden gekeken. Het kabinet vindt dit positief: in sommige sectoren is verstoring pas na lange tijd zichtbaar.

Ten vierde onderschrijft het kabinet het gebruik van drempelwaarden om de subsidies en die zaken aan te pakken die de meeste potentiële schade veroorzaken. Drempelwaarden beperken de lasten voor ondernemingen, aanbestedende diensten en de Commissie. De op het eerste gezicht hoge drempelwaarden zullen naar verwachting resulteren in een beperkt aantal zaken die op Nederland betrekking zouden hebben. De hoge drempelwaarde voor element 1 betekent echter ook dat bijvoorbeeld overnames van innovatieve start- en scale-ups in beperkte mate onder deze module vallen. Door de hoge drempelwaarde voor element 2 zal het in het geval van aanbestedingen gaan om subsidies in een beperkt aantal sectoren. In dit kader is het positief dat subsidies die de drempelwaarden uit element 1 en 2 niet halen maar waarvan later het vermoeden ontstaat dat deze de concurrentie toch hebben verstoord, op grond van de ex-officio bevoegdheid (element 3) alsnog onderzocht kunnen worden. Het kabinet vindt het belangrijk dat de drempels een afweging vormen tussen effectiviteit en lasten. Het kabinet wenst daarom meer duidelijkheid over de keuze voor de exacte hoogte van de drempels, om te kunnen beoordelen of de gekozen drempels ook daadwerkelijk leiden tot het 'vangen' van de meest versturende subsidies. Ook de verhouding tot de drempels in instrumenten zoals het staatssteunverbod, de Concentratieverordening en het voorstel voor het IPI acht het kabinet relevant.

Onderzoek en handhaving

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie de bevoegde autoriteit is voor het doen van onderzoek voor alle drie de elementen. Dit is in lijn met de eerdere inzet van het kabinet. De Commissie beschikt over de benodigde expertise voor dit soort onderzoeken, met name door haar bestaande bevoegdheden op het gebied van staatssteun en mededinging. Ook borgt deze gecentraliseerde bevoegdheid consistente en politiek onafhankelijke besluitvorming. Voor het ex-officio element geldt dat de Commissie kan acteren op informatie uit iedere beschikbare bron, en daarmee ook op signalen die zij van marktpartijen ontvangt over het mogelijk bestaan van buitenlandse subsidies. Dit laatste is volgens het kabinet van belang voor een effectief instrument.

Het is positief dat de Commissie structurele en gedragsmaatregelen kan opleggen en dat ondernemingen toezeggingen kunnen doen om het versturende effect van een subsidie op de interne markt te corrigeren. Wel zou het kabinet graag aanvullende mogelijkheden zien rondom het instellen van maatregelen of toezeggingen door ondernemingen die gericht zijn op de governance-structuur van de betrokken onderneming. Het kabinet zal aandacht vragen voor passende maatregelen en toezeggingen die het onderliggende probleem goed adresseren. Het kabinet vindt het positief dat boetes kunnen worden opgelegd bij overtreding en het niet-nakomen van de maatregelen en toezeggingen, maar ook bij niet-meewerken aan het onderzoek van de Commissie. Dit is fundamenteel voor de effectiviteit van het instrument. Het kabinet behoudt daarom aandacht voor voldoende afschrikwekkende, passende en effectieve uitgangspunten voor boetes.

De 'balancing test' (EU-belangentest) stelt de Commissie in staat om een financiële tegemoetkoming goed te keuren wanneer de positieve effecten ervan zwaarder wegen dan het negatieve effect op de interne markt. Het kabinet begrijpt de wens van een test onder bepaalde vooraf vastgestelde voorwaarden (zoals het wegnemen van marktfalen), maar benadrukt ook dat deze test geen arbitraire of politiek gestuurde toepassing van het instrument in de hand zou moeten werken. Het kabinet kijkt daarom uit naar een verdere uitwerking hiervan waarbij ook rekening gehouden wordt met de mogelijke gevolgen voor internationale (handels)betrekkingen met derde landen.

Specifieke aandachtspunten meldplicht aanbestedingen

Zoals gezegd verwelkomt het kabinet de introductie van een element waarbij controle vooraf op grote aanbestedingen wordt geïntroduceerd. Met dit element kan een ongelijk speelveld bij een specifieke aanbesteding direct worden voorkomen. Het kabinet wil daarbij inzetten op significant kortere doorlooptijden bij het onderzoek naar aanbestedingen. Lange doorlooptijden kunnen grote financiële consequenties hebben en problemen opleveren ten aanzien van de geldigheid van offertes of de termijn waarbinnen van inschrijvers geëist mag worden dat zij hun inschrijvingen niet meer wijzigen. Er moet een juiste balans worden gezocht tussen doorlooptijden, eventuele uitsluiting en de financiële consequenties van vertraging. Het kabinet vindt het positief dat een aanbestedende dienst de opdracht mag gunnen als uit de evaluatie volgt dat de winnaar niet wordt onderzocht door de Commissie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het overgrote deel van de lidstaten deelt de probleemanalyse van de Commissie. Een aantal lidstaten is net als Nederland groot voorstander van nieuwe regelgeving op dit gebied. Er leven veel vragen over de verhouding tot andere instrumenten, zoals het IPI en de FDI screeningsverordening. Daarnaast is voor een aantal lidstaten het positieve belang van investeringen uit derde landen prioriteit en zijn er zorgen over de administratieve lasten die het voorstel met zich mee brengt voor bedrijven. Enkele lidstaten zijn kritisch over de noodzaak van een aparte module voor aanbestedingen.

De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid als positief. De Commissie heeft als rechtsgrondslag gekozen voor een combinatie van gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 207 VWEU) en interne markt (artikel 114 VWEU). Op grond van artikel 114 VWEU is de EU bevoegd de maatregelen vast te stellen die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Op grond van artikel 207 VWEU kan de EU bij verordeningen de maatregelen vaststellen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie bepalen. Het kabinet kan instemmen met deze gecombineerde rechtsgrondslag.

Deze gecombineerde rechtsgrondslag is mogelijk, omdat de toepasselijke wetgevingsprocedure hetzelfde is. Ook inhoudelijk is de keuze voor een gecombineerde rechtsgrondslag verdedigbaar, omdat het bestrijden van negatieve effecten van subsidies van derde landen zowel een handelspolitiek aspect als een interne markt aspect heeft en deze aspecten als gelijkwaardig zouden kunnen worden beschouwd. Echter, volgens het kabinet zou ook kunnen worden verdedigd dat het voorstel specifiek is gericht op het bestrijden van de negatieve effecten van dergelijke subsidies op het gelijk speelveld op de EU interne markt, waardoor in dat geval de enkelvoudige rechtsgrondslag van artikel 114 VWEU meer voor de hand had gelegen. Op grond van artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de interne markt. Op gebied van gemeenschappelijke handelspolitiek heeft de EU op basis van artikel 3, onder e, VWEU een exclusieve bevoegdheid.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het voorstel heeft tot doel dat concurrentievervalsingen op de interne markt als gevolg van buitenlandse subsidies beter kunnen worden aangepakt. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Financiële steun van derde landen aan ondernemingen actief op de interne markt heeft immers in

verreweg de meeste situaties verstorende effecten binnen meerdere lidstaten, onder meer doordat de ondersteunde ondernemingen veelal in meerdere lidstaten actief zijn. Bovendien kan sprake zijn van een negatief doorwerkingseffect van de ene lidstaat naar de andere (bijvoorbeeld doordat toeleveranciers geraakt worden). Wegens de grensoverschrijdende aard van deze problematiek is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek is de subsidiariteit niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU op dit terrein.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Zoals tevens aangegeven in de Kamerbrief over de kabinetsinzet voor het realiseren van een gelijk speelveld, is additionele wetgeving op EU-niveau noodzakelijk om de problematiek rondom oneerlijke concurrentie op de interne markt effectief aan te kunnen pakken. De Commissie komt in het Impact Assessment ook tot de conclusie dat alternatieven, zoals het aanpassen van bestaande EU-regelgeving of het uitbrengen van additionele richtsnoeren over bestaande EU-wetgeving, onvoldoende toereikend zouden zijn. Het wetgevend voorstel van de Commissie gaat, volgens het kabinet, dan ook niet verder dan noodzakelijk is, onder andere door het gebruik van meldingsdrempels bij concentraties en aanbestedingen. Omdat alle drie in het witboek voorgestelde modules een plek hebben gekregen in de verordening, kan bovendien in alle marktsituaties worden opgetreden tegen verstorende subsidies. Het voorgestelde optreden van de Commissie kan naar het oordeel van het kabinet dan ook geschikt zijn om het doel te bereiken.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

In het financieel memorandum van het voorstel geeft de Commissie aan dat de financiële gevolgen voor de periode t/m 2027 in totaal 90,3 miljoen euro aan uitgaven betreft. Het betreft met name administratieve kosten als gevolg van additioneel benodigd personeel. De Commissie geeft aan voor het voorstel 145 FTE nodig te hebben, waarvan 40 FTE voor het concentratie-element, 45 FTE voor het aanbestedingselement en 60 FTE voor het ex-officio-element. De totale kosten worden gespecificeerd in het financieel memorandum van het voorstel. Volgens het financieel memorandum kan het initiatief volledig worden gefinancierd binnen de relevante rubrieken van het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Het voorstel heeft ook gevolgen voor de ontvangsten van de begroting van de Europese Unie. Door implementatie van het voorstel kunnen geldboetes worden opgelegd wegens niet-naleving van de in de verordening vastgestelde verplichtingen. Het is volgens de Commissie niet mogelijk op dit moment een inschatting te geven van de ontvangsten die hieruit voortvloeien.

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

Het voorstel dicht geen specifieke rol toe aan nationale autoriteiten en bevat daarom geen directe financiële consequenties voor de rijksbegroting. Wel beschrijft het voorstel potentiële effecten op middellange en lange termijn in verband met coördinatie met nationale autoriteiten voor effectieve inzet van het onderzoeksinstrument. De Commissie maakt niet duidelijk welke rol zij precies ziet voor de nationale autoriteiten of wat deze coördinatie inhoudt. Het kabinet zal de Commissie bevragen op dit punt. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Op basis van het uitgevoerde impact assessment verwacht de Commissie dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van het voorstel relatief beperkt blijven. De Commissie schat in dat, op basis van de huidige drempels in het voorstel, in totaal voor de EU 30 concentratiezaken per jaar zouden moeten worden gemeld en tot 36 aanbestedingszaken. Daarnaast verwacht de Commissie 30 tot 45 ex-officio onderzoeken per jaar uit te voeren. De administratieve lasten voor het bedrijfsleven zouden daarnaast beperkt kunnen worden vanwege

de samenloop van de nieuwe procedures met reeds bestaande procedures, zoals het Europese concentratietoezicht. De administratieve lasten voor bedrijven treden op wanneer bedrijven zich inschrijven op aanbestedingen of een concentratie willen aangaan boven de meldingsdrempels: zij moeten dan extra informatie aanleveren bij inschrijven, bijvoorbeeld over subsidies die zij ontvangen. Relevant hierbij zijn de drempels die de Commissie voorstelt, waardoor alleen subsidies gemeld hoeven worden bij een bepaalde omzet en omvang van de subsidie (in geval van concentraties) en bij de grotere aanbestedingen. Hierdoor wordt voor het MKB minder impact verwacht. Bedrijven die nu oneerlijke concurrentie ondervinden vanwege buitenlandse subsidies, profiteren juist van dit wetsvoorstel.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het kabinet beoordeelt de gevolgen voor de concurrentiekracht als positief. Met het voorgestelde instrument kunnen verstoringen veroorzaakt door subsidies van derde landen aangepakt worden en kan het gelijke speelveld op de interne markt beter gewaarborgd worden. Zonder deze regulering stellen buitenlandse subsidies begunstigde ondernemingen in staat om op oneerlijke wijze marktaandeel op te bouwen op de Europese interne markt ten koste van ondernemingen die onder het Europese staatssteunkader vallen. Als gevolg kunnen efficiënte Europese ondernemingen op de interne markt (en daarbuiten) worden verdrongen door bedrijven die worden ondersteund door overheden uit derde landen. Dit zal ten koste gaan van het innoverende vermogen van de Europese economie. Het kabinet wil de komende tijd in overleg met de Commissie en marktpartijen nader verkennen in hoeverre deze voorstellen toereikend zijn voor de specifieke situatie van sectoren die momenteel aantoonbaar een ongelijk speelveld ervaren.

Dit voorstel geeft de EU meer slagkracht om het gelijke speelveld op de interne markt te waarborgen. Dit maakt de EU weerbaarder en daardoor draagt het voorstel – in samenhang met de nieuwe industriestrategie – bij aan het versterken van de open strategische autonomie van de EU.

Het is mogelijk dat derde landen zorgen hebben over de werking van het voorstel en dat de inzet van de instrumenten tegenmaatregelen kan uitlokken. Er zijn nog geen indicaties dat landen hierop anticiperen en/of van plan zijn om tegenmaatregelen in te stellen.

6. Implicaties juridisch

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

De voorgestelde verordening heeft rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en is verbindend in al haar onderdelen. Het voorstel voor een verordening heeft geen gevolgen voor nationale en decentrale regelgeving, met mogelijke uitzondering van de Mededingingswet. De voorgestelde verordening kent de Commissie diverse inlichtingen-, onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden toe. Om de effectieve werking daarvan te waarborgen kan het nodig zijn om bepaalde informatie- en bijstandsbevoegdheden en daarmee samenhangende sancties te regelen die vergelijkbaar zijn aan bepalingen zoals opgenomen in hoofdstuk 10 van de Mededingingswet.

Het voorstel voor een verordening heeft geen gevolgen voor decentrale regelgeving. Het voorstel schrijft geen *lex silencio positivo* voor zoals geregeld in paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Wel kent het voorstel bijvoorbeeld bij concentraties strikte termijnen waarbinnen de Commissie dient te besluiten. Overschrijding van deze termijnen leidt tot het toestaan van de concentratie. Een vergelijkbare regeling geldt voor de gunning van een overheidsopdracht in overeenstemming met de aanbestedingsregels.

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

Het voorstel kent de Commissie de bevoegdheid toe om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Deze bevoegdheid is neergelegd in artikel 44 van het voorstel. Gedelegeerde handelingen kunnen worden vastgesteld om: a) de drempelwaarden voor notificatie aan te passen in het licht van de ervaringen van de Commissie gedurende de eerste vijf jaar van toepassing van de verordening door de Commissie; b) bepaalde categorieën ondernemingen uit te zonderen van de notificatieverplichting, als het gaat om een economische activiteit waarvan het aannemelijk is dat de ontvangen buitenlandse subsidies de interne markt niet verstoren, in het licht van de ervaringen van de Commissie gedurende de eerste vijf jaar van toepassing van de verordening; c)

de beslis- en onderzoekstermijnen zoals bedoeld in artikel 24 en 29 aan te passen. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen is voor onbepaalde tijd verstrekt met als ingangsdatum van deze bevoegdheid, twee jaar na het van toepassing worden van de verordening. De formulering van deze bevoegdheid is in overeenstemming met de modelbepalingen en modeloverwegingen van het IIA beter wetgeven. Nederland heeft evenwel een voorkeur om deze bevoegdheid voor bepaalde tijd (namelijk 5 jaar toe te kennen, zeker nu er al voorzien is in een evaluatie na vijf jaar (zie artikel 46 van de verordening) waar deze bevoegdheidsdelegatie opnieuw gewogen kan worden.

Het kabinet staat positief tegenover het verlenen van een bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor het wijzigen van de in de voorgestelde verordening vastgelegde drempelwaarden voor notificaties en voor aanpassing van de beslis- en onderzoekstermijnen. Dat zijn niet essentiële onderdelen van een basishandeling die enkel met een gedelegeerde handeling in overeenstemming met artikel 290 VWEU kunnen worden gewijzigd. Hierdoor ligt delegatie (in plaats van uitvoering) voor de hand. Daarentegen staat het kabinet negatief tegenover de mogelijkheid om de Commissie de bevoegdheid te geven bepaalde categorieën ondernemingen uit te zonderen van de notificatieverplichting (zie artikel 19 en 28 van het voorstel). Dit betreft een essentieel onderdeel van de basishandeling, omdat het doorslaggevend is voor het toepassingsbereik van de basishandeling voor wat betreft concentraties en overheidsaanbestedingen waar een buitenlandse subsidie in het geding is. De noodzaak van deze bevoegdheid kan ook worden betwijfeld nu al voorzien is in een evaluatie na vijf jaar waar deze uitzonderingen gewogen kunnen worden en een wetgevend voorstel daartoe kan worden voorgesteld.

Het voorstel kent de Commissie de bevoegdheid toe om uitvoeringshandelingen vast te stellen in overeenstemming met artikel 291 VWEU en Verordening (EU) nr. 182/2011. Deze bevoegdheid is gericht op het waarborgen van een effectieve en uniforme tenuitvoerlegging van de verordening en ziet onder andere op de vorm, inhoud en procedurele randvoorwaarden van bijvoorbeeld de notificaties van concentraties of overheidsaanbestedingen waar een subsidie van een derde land in het geding is.

In het voorstel worden uitvoeringshandelingen voor advies voorgelegd aan een comité dat krachtens dit voorstel voor een verordening wordt ingesteld. Dit comité is een comité in de zin van Verordening nr. 182/2011 dat via de raadplegingsprocedure zoals voorzien in artikel 4 van die verordening wordt geraadpleegd.

Het voorstel voor een bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen, is volgens het kabinet correct beperkt tot aspecten die betrekking hebben op uniforme uitvoering en praktische uitwerking van de verordening. Deze beperkte bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen, maakt het voorstel eveneens toekomstbestendig en flexibel genoeg om bijvoorbeeld in te kunnen spelen op de verschillende vormen waarin subsidies verstrekt kunnen worden. Het kabinet kan derhalve instemmen met deze bevoegdheid. Daarentegen acht het kabinet de toepassing van de onderzoeksprocedure zoals voorzien in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 noodzakelijk in plaats van de raadplegingsprocedure. Het gaat immers om uitvoeringshandelingen van algemene strekking waarvoor overeenkomstig artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van Verordening (EU) nr. 182/2011 de onderzoeksprocedure van toepassing zou moeten zijn. Dit is des te meer aan de orde nu volgens het voorstel zelf, er raakvlakken zijn met de gemeenschappelijke handelspolitiek waar ook de onderzoeksprocedure de voorkeur geniet (zie artikel 2, tweede lid, onderdeel b, sub iv). Het kabinet zal hier gedurende de onderhandelingen aandacht voor vragen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
Nu het voorstel voor een verordening mogelijk uitvoeringswetgeving vergt, is het moment van volledig van toepassing worden van de verordening – namelijk zes maanden – te kort. Het kabinet zet zich ervoor in om dit te verlengen naar ten minste 12 maanden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
Het voorstel voor een verordening bevat in artikel 46 een evaluatieverplichting. Deze evaluatie

vindt plaats vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening. Het kabinet kan zich vinden in deze evaluatiebepaling. De evaluatie zou onder meer gebruikt moeten worden om te beoordelen of de gekozen drempels voor element 1 en 2 in de praktijk leiden tot het opsporen van en het kunnen optreden tegen de meest verstorende subsidies.

- e) Constitutionele toets
Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Op basis van de verordening is de Commissie de bevoegde autoriteit voor de uitvoering van de onderzoeken in het kader van de verordening. Voor de meldplicht bij het onderdeel voor aanbestedingen moeten aanbestedende diensten de meldingen doorzetten aan de Commissie. Dit lijkt een beperkte belasting. Het voorstel dicht verder geen specifieke rol toe aan nationale autoriteiten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel kan een positieve impact hebben op de concurrentiepositie op de interne markt van ondernemingen uit (met name de armste) ontwikkelingslanden. Deze ontwikkelingslanden hebben doorgaans zelf minder mogelijkheden om subsidies te verlenen aan hun bedrijven. Andere derde landen zullen op basis van het voorstel naar verwachting minder mogelijkheden hebben om concurrentieverstorende subsidies te verlenen aan ondernemingen die op de interne markt actief zijn.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.
Besloten gedeelte van de standpuntbepaling dat niet naar het parlement gaat.

9. Signalering en advisering

N.v.t.

10. Europees krachtenveld en acties

- a) Krachtenveld, aanvullend

Naast de breed gedeelde probleemanalyse zijn er enkele lidstaten zeer enthousiast over regelgeving op dit gebied, 5.1.2.a

Tijdens de onderhandelingen zullen deze verschillende posities zich onder andere kunnen uiten in discussie over de hoogte van de drempels voor de verschillende instrumenten. Het kabinet zet zich ervoor in een brug te vormen tussen de meer terughoudende lidstaten en de meer ambitieuze lidstaten om zo tot een compromis te komen dat niet afdoet aan de effectiviteit van het instrument.

- b) Nederlands impact assessment
N.v.t.

- c) Lobby

De maritieme maakindustrie heeft de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor de oneerlijke concurrentie door met name buitenlandse staatsbedrijven. De zorg is dat de prijsconcurrentie in de markt voor standaardschepen (containerschepen, tankers, bulkschepen) zich steeds meer uitbreidt naar complexere scheepstypen (ferry's, cruiseschepen, werkschepen, baggerschepen, etc.) dankzij onder meer goedkope financiering, subsidies en garanties. Brancheorganisatie NMT (en de Europese koepel SeaEurope) verwelkomen de voorstellen van de EC maar vrezen dat deze

onvoldoende inspelen op de specifieke situatie van de maritieme maakindustrie.
Het bestaande anti-dumpinginstrumentarium is vanwege de specifieke kenmerken van de scheepsbouw (o.a. geen seriebouw maar unieke schepen) niet effectief om de marktverstoring tegen te gaan.

De OESO heeft in diverse studies aangetoond dat in sommige grote scheepsbouwlanden inderdaad sprake is van zeer omvangrijke steun aan State-Owned Enterprises in combinatie met een strategie gericht op expansie naar hoogwaardige marktsegmenten. Pogingen van de OESO om tot afspraken te komen tussen de belangrijkste scheepsbouwlanden over een gelijk speelveld zijn in de afgelopen decennia vergeefs geweest en er is geen zicht op een doorbraak.

De Tweede Kamer heeft met de motie Palland (kamerstuk 21501-30, nr. 475) het kabinet opgeroepen in EU-verband te pleiten voor erkenning dat de huidige intracommunautaire maatregelen uit het EU-mededingings- en staatssteunkader niet of onvoldoende werken voor de maritieme maakindustrie en zich in te spannen voor het in 2020 houden van een Europese rondetafel ter bespreking van dit probleem met andere lidstaten en betrokken partijen, en voor het verkennen van geschikte handels- en concurrentie-instrumenten ter bescherming tegen ongeoorloofde concurrentieverstoring en bevordering van een gelijk speelveld voor de maritieme maakindustrie.

11. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar financiële afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactambtenaar juridische afdeling eerstverantwoordelijk ministerie

5.1.2e

Contactpersonen betrokken ministeries en medeoverheden
EZK

5.1.2e

BZ

5.1.2e

BZK

5.1.2e

IenW

5.1.2e

JenV

5.1.2e

FIN

5.1.2e

LNV

5.1.2e

RWS

5.1.2e

VWS

5.1.2e

Coördinator Regeldruk

5.1.2e

EZK ism LNV, COM(2021)37, Verordening statistieken over landbouwinput en -output

LET OP: dit fiche is zonder de daarbij behorende voetnoten. Voor de voetnoten verwijs ik u naar de kamerstukken.

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende statistieken over de landbouwinput en -output en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 1165/2008, (EG) nr. 543/2009, (EG) nr. 1185/2009 en Richtlijn 96/16/EG van de Raad

Datum ontvangst Commissiedocument

2 februari 2021

Voor het Commissiedocument klik [COM \(2021\)37](#) , en voor de kamerstukken (voor zover beschikbaar) klik [hier](#) .

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

[SWD \(2016\) 430](#)

Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rechtsbasis

Artikel 338, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel maakt onderdeel uit van de strategie voor landbouwstatistieken en het programma van de Commissie voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) en is gericht op stroomlijning en verbetering van het Europees systeem van landbouwstatistieken. Het onderhavige voorstel is de tweede stap in het proces voor de modernisering van de landbouwstatistieken. De eerste stap was de kaderverordening voor geïntegreerde landbouwstatistieken die inmiddels van kracht is. Het voorstel voor een wijziging betreffende de landbouwrekeningen is de laatste stap. Over dit voorstel informeert het kabinet de Kamer gelijktijdig met een apart BNC-fiche.

Het eerste doel van de verordening is om de bestaande verordeningen en een richtlijn met betrekking tot de Europese landbouwstatistieken zoals bijvoorbeeld over de veestapel, akkerbouwgewassen, melk- en zuivelproducten alsmede gewasbeschermingsmiddelen te integreren en te stroomlijnen in één nieuwe kaderverordening voor de ontwikkeling, productie en verspreiding van vergelijkbare landbouwstatistieken. Volgens de Commissie is deze voorgestelde integratie en stroomlijning nodig, omdat de huidige structuur niet zorgt voor een goede samenhang tussen de verschillende statistische gebieden en bevordert evenmin een geïntegreerde aanpak van de ontwikkeling, productie en verspreiding van landbouwstatistieken.

Op basis van de verordening moeten de lidstaten gegevens verzamelen over dierlijke en

plantaardige productie, landbouwprijzen, voedingsstoffen en gewasbeschermingsmiddelen, teneinde in de huidige en toekomstige behoefte aan landbouwstatistieken te kunnen voorzien. Dit hangt onder meer samen met het gebruik van de statistieken voor de beleidsvorming rond de "van boer tot bord"-strategie en het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Daarnaast regelt de verordening de frequentie van de verzameling van de gegevens door de lidstaten en de termijnen voor de indiening van de statistische gegevens aan de Commissie (Eurostat). Dit is uitgewerkt in de bijlage. Verder schrijft de verordening voor dat de lidstaten op ad-hoc basis gegevens moeten verzamelen, wanneer de Commissie het verzamelen van aanvullende informatie noodzakelijk acht.

Het tweede doel is het integreren van de statistieken over de productie van biologische landbouw, met aangescherpte leveringseisen, in het Europees systeem van landbouwstatistieken, omdat deze thans hiervan geen onderdeel uitmaken.

Het derde doel is het vastleggen van de ontwikkeling, productie en levering van verschillende landbouwstatistieken aan de Commissie (Eurostat) die op dit moment niet verplicht zijn, zoals onder andere statistieken over dierlijke mest, de mineralenbalans en consumptie-eieren. Dit betreft een uitbreiding van het toepassingsgebied van Europese landbouwstatistieken met nieuwe informatieverplichtingen voor de lidstaten.

Bovendien bevat de verordening voorschriften ten aanzien van de kwaliteit van de gegevens, de bronnen en de methoden waarop de lidstaten de gegevens kunnen verzamelen. Tevens bevat de verordening bepalingen om op basis van cofinanciering een financiële bijdrage aan de lidstaten te verlenen voor de kosten van ad-hoc gegevensverzamelingen. De verordening regelt eveneens de mogelijkheid voor de lidstaten om in aanmerking te kunnen komen voor afwijkingsbepalingen, indien voor de toepassing van de verordening grote aanpassingen van het nationaal statistisch systeem van een lidstaat nodig zijn.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft voor dit voorstel geen apart impact assessment opgesteld. In 2016 heeft de Commissie een impact assessment opgesteld ten aanzien van de algemene strategie voor landbouwstatistieken in 2020 en de daaruit voortvloeiende potentiële wetgevingsscenario's. Deze algemene strategie maakt deel uit van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT), en heeft tot doel het stroomlijnen en verminderen van wetgeving op het terrein van landbouwstatistieken, maar ook het verbeteren van het Europees systeem van landbouwstatistieken.

De Commissie heeft in het impact assessment van 2016 vier verschillende opties onderzocht. Het onderhavige voorstel geeft nadere uitvoering aan de gekozen "de voorkeursoptie", waarin de integratie van de landbouwstatistieken in stappen wordt uitgevoerd en garandeert volgens de Commissie de voortzetting en modernisering van de landbouwstatistieken.

Deze optie vergt weliswaar investeringen, voor onder meer de nationale statistische instituten in de lidstaten als gevolg van herzieningen van hun operationele processen en voor de productie van statistieken, maar voldoet volgens de Commissie tevens aan de doelstellingen van het REFIT-initiatief om de wetgeving van de Unie te actualiseren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Op dit moment levert het CBS op basis van bindende rechtshandelingen al statistieken aan de Commissie (Eurostat) over vee, vlees, gewassen, melk, melkproducten, gewasbeschermingsmiddelen en biologische landbouw. Daarnaast zijn er statistieken die op dit moment niet verplicht zijn, maar die op basis van afzonderlijke herenakkoorden aan de Commissie (Eurostat) worden geleverd, zoals onder andere statistieken over dierlijke mest, de mineralenbalans en consumptie eieren. Het kabinet verwelkomt de integratie van deze statistieken in de verordening omdat hierdoor deze statistieken dan volgens eenvormige voorwaarden in de gehele EU kunnen worden samengesteld.

Het kabinet erkent de noodzaak van vergelijkbare, relevante, coherente en betrouwbare statistische gegevens en informatie voor de beleidsvorming en evalueren van de voortgang van

het GLB en de statistische behoeften die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de Unie die voortkomen uit de "van boer tot bord"- strategie en het GLB. Geharmoniseerde statistische gegevens van hoge kwaliteit zijn van belang om de toestand en trends van de landbouwinput en - output in de EU, de werking van de markten en de voedselzekerheid te beoordelen en om de duurzaamheid en de ecologische, economische en sociale gevolgen van EU- en nationaal beleid te kunnen beoordelen. In dat kader zijn volgens het kabinet kwalitatief hoogwaardige Europese landbouwstatistieken in de EU essentieel.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Ten algemene steunt het kabinet het doel van dit voorstel. Het kabinet onderschrijft het belang van het verzamelen van vergelijkbare en betrouwbare statistieken op EU-niveau, die nodig zijn voor de beleidsvorming en het evalueren van de voortgang van het GLB en de "van boer tot bord"-strategie.

Het kabinet steunt eveneens het voorstel om de bestaande verordeningen en een richtlijn met betrekking tot de Europese landbouwstatistieken, zoals bijvoorbeeld over de veestapel, akkerbouwgewassen, melk- en zuivelproducten alsmede gewasbeschermingsmiddelen te integreren en te stroomlijnen in één nieuwe kaderverordening.

Tevens staat het kabinet positief tegenover het voorstel om de bestaande, maar nog niet in EU-regelgeving verankerde, statistieken te integreren in de nieuwe verordening. Dit doet volgens het kabinet recht aan de reeds bestaande praktijk en levert hiermee verder een bijdrage aan een verordening die de lidstaten en de Unie in staat stelt kwalitatief hoogwaardige en vergelijkbare statistische gegevens samen te stellen. Het kabinet constateert dat er op EU-niveau behoefte is aan een verhoging van de leveringsfrequentie van de statistiek over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw, van vijfjaarlijks naar jaarlijks. Dit sluit aan bij de toezegging van kabinet aan de Tweede Kamer om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beter te monitoren .

Het kabinet is echter kritisch over de wijze waarop de Commissie invulling wenst te geven aan de verordening. Het voorstel laat volgens het kabinet te veel ruimte aan de Commissie bij het vaststellen van verplichtingen voor de lidstaten voor het verzamelen van het daadwerkelijk aantal statistische gegevens en nieuwe statistische gegevens. Dit is met name het gevolg van de ongeclausuleerde bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie tot het vaststellen van gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen. Het kabinet is van mening dat deze bevoegdheid zowel wat de inhoud en de duur betreft moet worden ingekaderd.

De huidige voorstellen inzake bevoegdheidsdelegatie bieden de nationale statistische instituten van de lidstaten onvoldoende waarborgen tegen de hoeveelheid en de mate van detaillering van de door het CBS daadwerkelijk te verzamelen gegevens en de daarmee verbonden omvang van de uitvoeringskosten.

Daarnaast is het kabinet bezorgd over een mogelijke verzwaring van de administratieve lastendruk. Het voorstel is onderdeel van het REFIT-initiatief, waarbij de verwachting is gewekt dat er met dit voorstel sprake zou zijn van een vermindering van de informatieverplichtingen, ten opzichte van de huidige situatie. Het kabinet constateert dat het onderhavige voorstel niet leidt tot het verminderen van de informatieverplichtingen voor de lidstaten. Het onderhavige voorstel leidt ten opzichte van de huidige juridische kaders op een aantal onderdelen zelfs tot een uitbreiding van informatieverplichtingen aan de Commissie, inclusief een aanscherping van de leveringseisen, omdat een aantal statistieken, zoals bijvoorbeeld statistieken over consumptie-eieren, op dit moment niet wettelijk verplicht is. Als gevolg hiervan veroorzaakt het voorstel extra uitvoeringskosten voor de overheid.

Afhankelijk van hoe de Commissie invulling geeft aan de gedelegeerde handelingen van het voorstel, kan er sprake zijn van stijgende administratieve lasten. Zo is het mogelijk dat de door de Commissie gevraagde informatie niet uit reeds beschikbare administratieve databronnen gehaald kan worden, maar moet worden ingewonnen op basis van enquêtes. Dit zal het geval zijn bij onder meer de samenhangende keten van directe en indirecte activiteiten rond de agrarische sector, aangeduid als agrocomplex.

Het kabinet zal daarom in de onderhandelingen kritisch zijn ten aanzien van de reikwijdte van de overdracht van bevoegdheden om nadere regelgeving vast te stellen. Het kabinet zal per geval een afweging maken op basis van het gegeven juridisch kader, de Nederlandse belangen, beleidsmatige standpunten, het voorziene krachtenveld en haalbaarheid. Voor een toelichting wordt verwezen naar onderdeel 6b van dit document. Voor het kabinet is van belang dat er sprake is van gedegen landbouwstatistieken wanneer deze noodzakelijk zijn voor de beleidsdoelen, maar tegelijkertijd acht het kabinet het van groot belang dat daarbij sprake is van zo min mogelijk aanvullende administratieve lasten.

Omdat uit het voorstel niet duidelijk blijkt hoeveel middelen de Commissie op de EU-begroting heeft gereserveerd voor de cofinanciering is er dienaangaande onvoldoende waarborg voor de lidstaten. Het kabinet zal de Commissie vragen alsnog meer duidelijkheid te geven over de omvang van de cofinanciering voor de lidstaten. Ook is het kabinet kritisch over de voorgestelde uitbreiding van het aantal FTE bij de Commissie.

Voor de bovengenoemde onderdelen geldt dat Nederland zich in Brussel in samenwerking met verschillende coalities van lidstaten ervoor zal inzetten dat de verordening op die onderdelen wordt aangepast.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op basis van de eerste behandeling van het voorstel in de Raadswerkgroep lijkt een meerderheid van de lidstaten het doel van het voorstel te kunnen steunen. Op dit moment maakt Nederland onderdeel uit van een groep van lidstaten die evenals Nederland kritisch staan tegenover een aantal voorstellen waarop de Commissie invulling wenst te geven aan haar bevoegdheid tot het vaststellen van gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen, alsmede het voorstel om voor onbepaalde tijd de Commissie de bevoegdheid te verlenen voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen. Deze groep van lidstaten staat eveneens kritisch tegenover de voorstellen die leiden tot extra uitvoeringskosten, maar ook ten aanzien van de verzwaring van de administratieve lasten voor de agrarische sector.

Het Europees Parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen over dit voorstel. Petros Kokkalis van de fractie GUE/NGL is namens de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling rapporteur over het voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid positief. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 338, lid 1 VWEU. Op grond van dit artikel nemen de Raad en het Europees Parlement volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen aan voor de opstelling van statistieken wanneer dat voor de vervulling van de taken van de Europese Unie nodig is. Dit is volgens het kabinet de juiste rechtsgrondslag. Er is hierbij sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en lidstaten (artikel 4, lid 1, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Het doel van de verordening is het herzien en aanvullen van de bestaande gemeenschappelijke voorschriften over het verzamelen en opstellen van Europese landbouwstatistieken. Omdat het gaat over de productie van geharmoniseerde en vergelijkbare statistieken voor onder meer het gemeenschappelijk landbouwbeleid, kan dit niet op een afdoende wijze door de lidstaten afzonderlijk worden bereikt en kan dit volgens het kabinet beter op EU-niveau worden verwezenlijkt. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving alleen op EU-niveau plaatsvinden. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met kanttekeningen. Het kabinet steunt de herziening van het Europees systeem van landbouwstatistieken en het stroomlijnen van de regelgeving op het terrein van landbouwstatistieken, teneinde in de huidige en toekomstige behoeften aan landbouwstatistieken te kunnen voorzien. Het kabinet is van mening dat een verordening het juiste instrument is, aangezien hierdoor in de gehele Europese Unie hetzelfde kader kan gelden, zodat de productie van kwalitatief hoogwaardige en vergelijkbare landbouwstatistieken op EU-niveau kan worden gegarandeerd. Daarnaast is het kabinet van

mening dat de voorgestelde maatregelen in algemene zin een nuttige bijdrage leveren aan de beleidsvorming en het evalueren van de voortgang van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Het kabinet plaatst echter kanttekeningen tegenover de wijze waarop de Commissie uitvoering aan de verordening wenst te geven. De Commissie eigent zich volgens het kabinet met de huidige voorstellen een te ruime bevoegdheid toe om door middel van gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen, zonder een duidelijke afbakening van de reikwijdte, alle op basis van deze verordening daadwerkelijk te verzamelen gegevens te wijzigen, aan te vullen en nader uit te werken, alsmede alle toekomstige voorgestelde adhoc gegevensverzamelingen vast te stellen.

Daarnaast is het kabinet bezorgd over een mogelijke verzwaring van de administratieve lastendruk. Het onderhavige voorstel is onder het REFIT-programma gepresenteerd, waarbij de verwachting is gewekt dat er met dit voorstel sprake zou zijn van een vermindering van de informatieverplichtingen, ten opzichte van de huidige situatie. Op basis van het huidige voorstel lijken de effecten van stroomlijning ongedaan te worden gemaakt, omdat de informatieverplichtingen toenemen. Vanwege bovenstaande vreest het kabinet voor een verzwaring van de administratieve lastendruk die verder gaat dan noodzakelijk.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie heeft voor de periode 2021–2027 een bedrag van 9,5 miljoen euro gereserveerd in rubriek 7 administratie van het meerjarig financieel kader 2021–2027 (MFK) voor personele middelen en andere administratieve uitgaven. Op termijn wil de Commissie het aantal FTE met 14 uitbreiden.

Het voorstel omvat bepalingen dat de Commissie de lidstaten een financiële bijdrage kan verlenen in de vorm van een subsidie, volgens de vigerende EU-regels, in de kosten voor de uitvoering van gegevensverzamelingen op adhoc basis. De Commissie geeft aan dat maximaal 90% van de subsidiabele kosten voor de uitvoering van de ad hoc gegevensverzameling worden betaald uit de EU-begroting. De bedragen voor co-financiering die de lidstaten van de Unie kunnen ontvangen zijn thans niet bekend omdat de Commissie hiervoor nog geen middelen in haar begroting heeft opgenomen.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast is Nederland kritisch op de uitbreiding van het aantal FTE. Dit is niet in lijn met de afspraken om efficiënt om te gaan met de beperkte middelen voor administratieve uitgaven en moet dan ook elders worden gecompenseerd.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden
Het onderhavige voorstel is een kaderverordening en beschrijft op hoofdlijnen de doelstellingen. De daadwerkelijk gegevensverzameling van de landbouwstatistieken staan in de kaderverordening slechts summier beschreven. In de verordening worden slechts de onderwerpen en de gedetailleerde onderwerpen aangegeven waarover in de toekomst gegevensverzameling moet plaatsvinden. De concrete invulling hiervan zal plaatsvinden in nadere regelgeving.

Om aan de verplichtingen te voldoen zoals ze in deze versie van het voorstel staan weergegeven is de voorlopige inschatting dat dit voor het CBS in 2023 en 2024 een initiële investering van circa € 1,3 miljoen zou kunnen vergen, en dat vanaf 2023 jaarlijks een structurele investering van € 1,3 miljoen nodig zou kunnen zijn.

De genoemde bedragen zijn exclusief de omvang van de kosten als gevolg van de voorgestelde verhoging van de leveringsfrequentie van de statistieken van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw, van eens in de vijf jaar naar jaarlijks. Het kabinet zal in het kader van het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 een plan van aanpak opstellen in overleg met de bij het Uitvoeringsprogramma betrokken partijen en andere relevante partijen om de digitalisering van de gewasbeschermingsmonitor ter hand nemen. Hierin wordt ook de toezegging aan de Tweede Kamer meegenomen, namelijk door het opnemen

van de reeds verplichte registratie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door de agrarische ondernemer.

Hierbij zal het principe van eenmalige aanlevering/verzameling van gegevens en meervoudig gebruik, als uitgangspunt worden gehanteerd en zal gezocht worden naar het creëren van meerwaarde voor de agrarische ondernemer, de agrarische sector, de overheid, e.d. Er zal in dit plan van aanpak een inschatting worden gemaakt van de eenmalige en structurele kosten voor deze digitalisering.

Aan alle toekomstige voorgestelde gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen kunnen daarnaast additionele incidentele dan wel structurele uitvoeringskosten voor Nederland verbonden zijn, omdat de Commissie door middel van gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen tot een uitbreiding van de informatieverplichtingen kan besluiten.

De budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting dienen te worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels voor de budgetdiscipline. Bij de onderhandelingen in Brussel zal de Nederlandse inzet erop gericht zijn de kosten zo laag mogelijk te houden om het gestelde doel te bereiken.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Dit voorstel heeft geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en de burger.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger
Hoewel het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) al statistische informatie over Europese landbouwstatistieken produceert en deze aan de Commissie (Eurostat) levert, leiden de onderhavige voorstellen vanwege de voorgestelde toekomstige uitbreidingen tot extra informatieverplichtingen voor het CBS aan de Commissie (Eurostat). De gevolgen van de verordening voor de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven kunnen op basis van het onderhavige voorstel nog niet worden geraamd, omdat dit voor een groot deel afhankelijk zal zijn van de toekomstige uitwerking van de gedelegeerde regelgeving. In dit kader dient wel opgemerkt te worden, dat in het geval de door de Commissie gevraagde informatie niet uit al beschikbare administratieve databronnen gehaald kan worden, maar moet worden ingewonnen op basis van enquêtes, het voorstel leidt tot een verzwaring van de administratieve lastendruk bij onder meer de agrarisch ondernemer en de indirecte activiteiten rond de agrarische sector.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht
Niet van toepassing

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) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan
De Commissie stelt voor dat zij de bevoegdheid krijgt om gedelegeerde handelingen vast te stellen en op basis van de onderzoeksprocedure uitvoeringshandelingen vast te stellen.
Op grond van artikel 5, lid 8, en artikel 6, lid 1 en 2, krijgt de Commissie de bevoegdheid om voor onbepaalde tijd gedelegeerde handelingen vast te stellen. De keuze voor gedelegeerde handelingen acht het kabinet voor de hand liggend, omdat deze bevoegdheid er toe strekt niet essentiële onderdelen, zoals de inhoud van bijlage I met name de daarin opgenomen onderwerpen en gedetailleerde onderwerpen te wijzigen en de verordening aan te vullen met andere onderwerpen en nieuwe gedetailleerde onderwerpen voor de toekomst van de landbouwstatistieken. Deze zijn bedoeld om rekening te houden met toekomstige behoeften aan gegevens die hoofdzakelijk voortkomen uit nieuwe ontwikkelingen in de landbouw, herziene wetgeving en veranderende beleidsprioriteiten. Een bevoegdheid voor de Commissie tot wijziging van het basisinstrument, waartoe ook de bijlage behoort, kan alleen via delegatie worden verleend.