

Fiche 1: Verordening capaciteitsbeleid binnenvaartvloot

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europese Parlement en de Raad voor aanpassing van Verordening (EC) nr. 718/1999 betreffende het beleid ten aanzien van de capaciteit van de communautaire binnenvaartvloot met het oog op de bevordering van het vervoer over de binnenwateren.

Datum ontvangst Commissiedocumenten

10 september 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 621

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041198

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Transportraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

a) Rechtsbasis

Artikel 91, eerste lid van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure. Raad: gekwalificeerde meerderheid. EP: medebeslissing.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorstel past artikel 8 van Verordening (EG) nr. 718/1999 betreffende het beleid ten aanzien van de capaciteit van de communautaire binnenvaartvloot met het oog op de bevordering van het vervoer over de binnenwateren aan. De aanpassingen maken de omscholing mogelijk van eigenaren/schippers alsmede aanmoediging van technologische vooruitgang op milieugebied.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Artikel 91 lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Het betreft een gedeelde bevoegdheid. Nederland is hiermee akkoord. De subsidiariteit en de proportionaliteit worden als positief beoordeeld.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Het reservefonds van de Europese Unie is de verzameling van gelden van reservefondsen die de Lidstaten voor sloop hebben ingericht. In Nederland heeft het kabinet in 2007 besloten het door de sector opgebrachte reservefonds (sloopfonds) van ca. € 22 mln. op te nemen in de algemene middelen met het oogmerk het daaruit op enig moment weer vrij te maken. Dat is dus nu het geval.

- *Nederlandse positie*

Nederland verwelkomt het voorstel en zal tijdens de onderhandelingen inbrengen dat van de gecentraliseerde middelen prioriteit moet uitgaan naar technologische vooruitgang op milieugebied.

3. Samenvatting voorstel

De verordening is in 1999 ingevoerd als een reguleringsmechanisme om de capaciteit van de binnenvaartvloot te beheersen en was een continuatie van een marktreguleringsmechanisme dat decennia in de binnenvaart werd gebruikt. Dat mechanisme stoelde op de sloop van overbodige scheepsruimte. De daarvoor benodigde gelden werden opgebracht door het bedrijfsleven via de slooppremie die afhankelijk van het scheepstype en -grootte jaarlijks betaald moest worden. Daarnaast werden boetes geheven indien bij nieuwbouw niet gekozen werd voor inbreng van slooptonnage (de oud-voor-nieuw-regeling). Daarnaast stelden EU en lidstaten ook middelen ter beschikking. De gelden die tijdelijk in de lidstaten verbleven werden het reservefonds of ook wel sloopfonds genoemd. De premies en boetes werden namelijk geadministreerd en geïnd door de lidstaten en op afroep van de Commissie doorgestort aan hen. In 2003 is dit stelsel omgevormd tot een waakmechanisme dat kan worden geactiveerd in geval van ernstige verstoringen van de markt als bedoeld in Richtlijn 97/75. Op dat moment hadden alle deelnemende lidstaten nog middelen "in kas" die per lidstaat op een andere manier gehouden werden. Na aftrek van overheidsmiddelen is in Nederland toen gekozen voor een post op de begroting van Verkeer en Waterstaat. Op basis van de toen geldende begrotingsregels is in 2007 het bovengenoemde kabinetsbesluit tot stand gekomen.

De onderhavige wijziging van de verordening betreft de maatregelen waarvoor het reservefonds ingezet kan worden.

De aanpassingen beogen ten eerste de mogelijkheid te bieden om ook de schipper/eigenaar (naast de werknemers) gebruik te laten maken van de bestaande maatregelen voor beroepsopleiding of omscholing bij het verlaten van de sector.

Ten tweede is een bestedingsdoel toegevoegd waardoor innovatie van schepen en de aanpassing van de vloot aan de technische vooruitgang op milieugebied aangemoedigd kan worden.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert haar voorstel op artikel 91, eerste lid VWEU. Het betreft een gedeelde bevoegdheid. Nederland acht dit de juiste grondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De subsidiariteit wordt door Nederland als positief beoordeeld. Het doel van de verordening is gelijke kansen te bieden voor alle binnenvaartondernemingen binnen de EU. Dat kan het best op EU niveau worden geregeld. Deze verordening biedt de mogelijkheid dat de organisaties die de binnenvaart vertegenwoordigen kunnen vragen om acties op EU niveau op de genoemde terreinen.

De proportionaliteit wordt door Nederland als positief beoordeeld. De voorgestelde maatregelen staan inhoudelijk in goede verhouding tot de doelstelling van het voorstel. De maatregelen zijn er om voor de opleiding of omscholing van bemanningsleden die niet het statuut van "werknemer" in de sector bezitten en ter aanmoediging van innovatie van schepen en de aanpassing van de vloot aan de technische vooruitgang op milieugebied.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen n.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen

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

Voor de uitvoering van deze verordening zal, conform de afspraak in 2007, uit de algemene middelen een bedrag van ca. € 22 mln. voor het slooffonds moeten worden vrijgemaakt. Dit zijn de financiële middelen die door de sector zijn opgebracht en vanwege EU verplichtingen uit

onderhavige verordening moeten worden overgemaakt aan de Europese Commissie, indien een bestemming gevonden is.

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

Het bedrijfsleven krijgt de mogelijkheid om subsidie aan te vragen.

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

Indien een scheepseigenaar subsidie wil ontvangen zal hij daarvoor een aanvraag moeten doen met voldoende onderbouwing van de financiële consequenties. Dit is mede afhankelijk van het soort actie dat hij gesubsidieerd wil zien. De bestaande verordening kende vijf mogelijke bestedingsdoelen en deze wijziging breidt één daarvan uit waardoor scholing ook voor scheepseigenaren mogelijk wordt en voegt daar een zesde aan toe waardoor innovaties gesubsidieerd kunnen worden.

6. Implicaties juridisch

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

Geen.

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

Inwerkingtreding 20 dagen na publicatie.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatie- of horizonbepaling voorzien.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Geen.

b) Handhaafbaarheid

Geen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland staat positief tegenover het voorstel. Het voorstel biedt de mogelijkheid het EU reservefonds, dat al bijna vijftien jaar nauwelijks is benut, op een zinvolle manier in te zetten. Het is aan het binnenvaartbedrijfsleven zelf om hierover met de Commissie tot afspraken te komen. Vooral op het gebied van verminderen van uitlaatemissies liggen kansen. Onduidelijk is echter nog in hoeverre met de omvang van het fonds daadwerkelijk een flinke stap in de technologische vooruitgang op milieugebied kan worden gemaakt.

Fiche 2: Richtlijn technische eisen binnenvaartschepen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad aangaande technische eisen aan binnenvaartschepen en ter intrekking van richtlijn 2006/87/EG van het Europees Parlement en de Raad.

Datum ontvangst Commissiedocument

10 september 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 622
2013/0302 (COD)

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041199

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad

Transportraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

a) Rechtsbasis

Artikel 91, eerste lid van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure. Raad: gekwalificeerde meerderheid. EP: medebeslissing.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Gedelegeerde handelingen conform de procedure uit artikel 24:

- Artikel 3, eerste lid: aanpassen model communautair certificaat; Artikel 4, derde lid, aanpassen model aanvullend certificaat;
- Artikel 8, derde lid, aanpassen model certificatenregister aan te passen;
- Artikel 10 derde lid, aanpassen model aanvullend certificaat;
- Artikel 22, eerste lid, aanpassen bijlagen I, II, III, IV en VII en vaststellen dienstinstructies;
- Artikel 22, tweede lid, aanpassen verwijzingen naar de bijlagen in het lichaam van de richtlijn;
- Artikel 23, vaststellen tijdelijke voorschriften.

Uitvoeringshandelingen conform de procedure uit artikel 25

- Artikel 5, derde lid, goedkeuring aanvullende technische eisen zone 1 & 2;
- Artikel 90, tweede lid, erkenning klassebureaus;
- Artikel 18, aanbevelingen voor gelijkwaardigheid en afwijkingen;

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorstel voorziet in het overhevelen van enkele *definities* en *beslisbevoegdheden* ten aanzien van bijlage 2 (de technische standaard) naar de hoofdtekst van de richtlijn. Het overhevelen van beslisbevoegdheden is zinvol met het oog op toekomstige veranderingen in de institutionele verhoudingen tussen de EU en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR). Deze situatie zal ontstaan zodra de EU en de CCR, in een gezamenlijk op te richten Comité, een *nieuwe* technische standaard hebben vastgesteld. Verder voorziet het voorstel erin dat de inhoudelijke bijlagen van de richtlijn aangepast kunnen worden via een gedelegeerde handeling, en de vaststelling van *gelijkwaardigheden en afwijkingen* via een uitvoeringshandeling.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Artikel 91, eerste lid van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Het betreft een gedeelde bevoegdheid. Nederland is hiermee akkoord. Zowel het subsidiariteitsoordeel als het proportionaliteitsoordeel worden door Nederland als positief beoordeeld.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Nederland zal actief bijdragen aan het gezamenlijke werk van EU en CCR aan de *nieuwe* technische standaard. Het risico bestaat dat dit werk zo lang duurt, dat de richtlijn nog lang in de huidige vorm zal blijven bestaan. De *bestaande* technische standaard zal intussen nog vaak op kleinere punten moeten worden aangepast, wat vaak erg tijdrovend blijkt te zijn.

- *Nederlandse positie*

Nederland verwelkomt het voorstel met het oog op de toekomstige wijziging in de institutionele verhoudingen. Voor wijziging van de bijlagen alsook voor het vaststellen van *gelijkwaardigheden en afwijkingen* dienen doelmatige procedures te worden gevonden.

3. Samenvatting voorstel

Het voorstel is een actualisatie van richtlijn 2006/87/EG, met als belangrijkste wijziging het overhevelen van *beslisbevoegdheden* ten aanzien van bijlage 2 naar de hoofdtekst van de richtlijn. Deze aanpassing is gewenst om te anticiperen op veranderingen in de institutionele verhoudingen tussen de EU en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR), die voortkomen uit de (nog te starten) vaststelling van een nieuwe eenduidige technische standaard in een gezamenlijk EU/CCR Comité.

In richtlijn 2006/87/EG worden de technische eisen voor binnenvaartschepen vastgelegd. De richtlijn bepaalt dat binnenwateren in de Europese Unie worden onderverdeeld in zones 1 t/m 4, met een aparte zone R voor de Rijn. Al naar gelang de zonering van de desbetreffende vaarweg, gelden zware (zone 1) tot minder zware (zone 4) technische eisen. Om op de binnenwateren van de Unie te mogen varen dient een schip te beschikken over een communautair certificaat waarin wordt vastgelegd dat het schip aan de relevante technische eisen voldoet. Deze technische eisen zijn neergelegd in bijlage 2 bij de richtlijn. Indien het schip beschikt over een Certificaat van Onderzoek, afgegeven op basis van het Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn van de CCR, mag het eveneens op alle binnenwateren van de Unie varen. Dat laatste onder de voorwaarde dat het schip voldoet aan eventuele strengere eisen die door de lidstaten worden gesteld voor hun eigen wateren van zone 1 en 2.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 91, eerste lid VWEU. Het betreft een gedeelde bevoegdheid. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De subsidiariteit wordt door Nederland als positief beoordeeld. Het doel van de richtlijn is gelijke kansen te bieden voor alle binnenvaartondernemingen binnen de Unie op alle binnenwateren van de Unie. Dit gebeurt door dezelfde technische eisen te stellen aan alle binnenvaartschepen binnen de Unie. Dit kan niet op een ander niveau worden afgedwongen. De proportionaliteit wordt door Nederland als positief beoordeeld. Hoewel men zich af kan vragen of de Commissie niet had kunnen kiezen voor een verordening, heeft de huidige systematiek van richtlijn 2006/87/EG zich in afdoende mate bewezen. De Commissie legt centraal de regels vast en de lidstaten hebben voldoende ruimte om af te wijken.

- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Het is voor Nederland van groot belang dat de regelingen binnen het kader van de Unie coherent zijn met die van de CCR en hier bovendien tijdig op aansluiten. Daarom is Nederland van mening dat er gekozen dient te worden voor een procedure die de invloed garandeert van de lidstaten die zitting hebben in de CCR.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*

Geen

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

Op dit moment niet voorzien. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.

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

Geen

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

Geen

6. Implicaties juridisch

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

De huidige richtlijn 2006/87/EG wordt geïmplementeerd via een dynamische verwijzing in de regelgeving op basis van de Binnenvaartwet. Met het huidige voorstel kan deze systematiek gehandhaafd worden. Wel zal de verwijzing moeten worden aangepast.

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

De implementatietermijn is kort (1 januari 2015), maar niet onhaalbaar

- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is geen evaluatie- of horizonbepaling in het voorstel voorzien. Nederland zal vragen een dergelijke bepaling in het voorstel op te nemen, aangezien de Commissie heeft toegezegd verdergaande stappen te willen zetten op het gebied van harmonisatie van binnenvaartregelgeving.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*

Geen

b) *Handhaafbaarheid*

Geen

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland hecht veel belang aan de inhoudelijke regelgeving die voor de Europese binnenvaart van belang is, die is vervat in bijlage 2 van de richtlijn. In deze bijlage zijn de technische eisen te vinden waaraan binnenvaartschepen moeten voldoen, willen zij een communautair binnenvaartcertificaat verkrijgen en op de binnenwateren van de Unie mogen varen. De huidige systematiek brengt met zich mee, dat voor binnenvaartschepen in feite gelijktijdig twee technische reglementen van toepassing zijn, namelijk bijlage 2 van genoemde richtlijn en het Reglement van Onderzoek Schepen op de Rijn (ROSR) van de CCR. Deze technische reglementen zijn inhoudelijk nagenoeg identiek, maar wijken op onderdelen wel degelijk af. In theorie zou het zo moeten zijn dat de wijzigingen die de CCR iedere twee jaar doorvoert in het ROSR, om het ROSR aan te passen aan de stand der techniek, op dezelfde manier in de richtlijn worden doorgevoerd. De verschillen tussen beide reglementen werden de afgelopen jaren echter alleen maar groter. Voor de rechtszekerheid en de regeldruk is dit een ongewenste situatie. Dit is onlangs door de Europese Commissie en de CCR onderkend. Op 22 mei werd een administratieve overeenkomst gesloten waarin vergaande harmonisatie en samenwerking werd aangekondigd op het gebied van technische regelgeving. Een nieuw comité moet in het leven worden geroepen, bestaande uit alle CCR en EU-lidstaten, dat een eenduidige *nieuwe technische standaard* moet vaststellen. Vervolgens zullen EU en CCR in hun reglementen naar deze standaard gaan verwijzen. De Commissie acht onderhavig voorstel een noodzakelijke eerste stap in de richting van het vaststellen van deze eenduidige technische standaard. Nederland steunt het voorstel met een aantal kanttekeningen. De Commissie dient stappen te blijven zetten tot harmonisatie van de Europese binnenvaartregelgeving conform de administratieve overeenkomst met de CCR, bijvoorbeeld via een horizonbepaling. Nader verkend moet worden of voor het aannemen van aanbevelingen voor *gelijkwaardigheid of afwijkingen* een doelmatige procedure kan worden gevonden. Het is voor Nederland tenslotte van groot belang dat de technische standaard (bijlage 2) snel coherent kan worden gemaakt met die van de CCR op een wijze die voldoende invloed garandeert van de lidstaten die zitting hebben in de CCR.

Fiche 3: Mededeling Naiades II

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's naar kwaliteit binnenvaart transport NAIADES II

Datum ontvangst Commissiedocument

10 september 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 623

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041200

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad

Transportraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

Deze mededeling is een vervolg op de Naiades I. Dit was een geïntegreerd actieplan uit 2006 om met concrete maatregelen het marktpotentieel van de binnenvaart in heel Europa optimaal te benutten en vervoer via de binnenwateren aantrekkelijker te maken. Naiades I beschreef vijf terreinen, te weten: markt, vloot, banen en vaardigheden, imago en infrastructuur. Naiades II bevat doelen voor de volgende onderwerpen: infrastructuur, innovatie, functionering van de markt, verbetering milieuprestatie, banen en vaardigheden en het integreren van de binnenvaart in de multimodale logistieke ketens.

De Commissie stelt dat de binnenvaart energie efficiënt is en bijdraagt aan de doelstellingen van de CO2-arme economie zoals uiteengezet in het Witboek Transport (COM/2011/0144). Door zijn lage geluidsniveau is het bovendien geschikt om vrachtvervoer in gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid te realiseren. De binnenvaart dreigt haar voorsprong op milieugebied echter te

verliezen. Bij een tussentijdse evaluatie van Naiades is gebleken dat deze mededeling een significant mobiliserend effect heeft gehad in de lidstaten. Waar de economische en milieu vooruitzichten verslechteren, de vooruitgang in het oplossen van infrastructuur knelpunten achterblijft en de sector momenteel moeilijke tijden doormaakt en lijdt aan overcapaciteit in bepaalde sectoren, heeft de Commissie besloten om Naiades te actualiseren. Om de binnenvaart te laten bijdragen aan de EU 2020 strategie moet de kwaliteit van de exploitatie van de sector verhoogd worden, inclusief infrastructuur, milieuprestatie, markten en innovatie, banen en vaardigheden en integratie in de logistieke keten.

De mededeling wordt vergezeld van twee concrete wetgevingsvoorstellen (zie de fiches met nummer COM(2013)621 en COM(2013)622), die overigens een beperkte relatie met de mededeling hebben.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling:

De EU en de lidstaten hebben een gedeelde bevoegdheid op het terrein van transport (zie ook art. 91 VWEU). De Commissie is dan ook bevoegd om de mededeling vast te stellen.

Subsidiariteit:

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Maatregelen ter benutting van het marktpotentieel van de binnenvaart dienen bij voorkeur EU-breed vormgegeven te worden in het licht van de interne vervoersmarkt. Aandachtspunt is de rolverdeling bij de wijze waarop de verschillende afzonderlijke acties zullen worden opgepakt, door Commissie, lidstaten of marktpartijen. De subsidiariteit zal bij elke actie opnieuw worden bezien.

Proportionaliteit:

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling. Bij de uitwerking van de acties en maatregelen zal per geval bezien moeten worden of deze proportioneel zijn. Daarbij moet onder andere goed op de financiële belasting van de lidstaten worden gelet.

Consequenties EU-begroting

Nog niet te kwantificeren. Financiering zal gerealiseerd worden via CEF en HORIZON 2020, maar deze zullen nog uitgewerkt worden nadat de genoemde programma's zijn aangenomen. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële

kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Lidstaten worden door de Commissie opgeroepen binnenwateren in hun investeringsstrategie op te nemen en daarbij gebruik te maken van structuurfondsmiddelen. Nederland kan zich vinden in het inzetten van structuurfondsen indien de lidstaten dit wenselijk achten en het past binnen de thematische doelstellingen van de structuurfondsen.

Financiële consequenties voor rijksoverheid en decentrale overheden

Naiades I liep al in grote lijnen parallel met de Nederlandse beleidsinzet en daar verandert Naiades II niet veel aan. De eventuele financiële consequenties verbonden aan de innovatie acties (subsiëring ombouw naar Liquefied natural gas (LNG) met katalysatoren en nabehandeling van de uitlaatgassen) kunnen pas gekwantificeerd worden als de actie concreet uitgewerkt is en duidelijk is wat er precies moet gebeuren, welk tijdraam daarvoor beschikbaar is en of de sector zelf voldoende middelen tot haar beschikking heeft. Eventuele budgettaire gevolgen worden, afhankelijk van de concrete voorstellen, ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Financiële consequenties voor bedrijfsleven

Sommige acties vergen de gebruikelijke commerciële acties van de sector, zoals integratie in de multimodale ketens. Andere, zoals verlaging van de emissies en het betalen van de externe kosten kunnen aanzienlijke financiële consequenties met zich meebrengen. Afhankelijk van de concrete uitwerking van de verschillende acties zal duidelijk worden wat dit precies betekent.

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

Ook hier is het afhankelijk van de concrete invulling van verschillende acties hoe groot deze gevolgen zijn. Duidelijk is wel dat verschillende acties regelgeving vergen en dat nergens in Naiades II aandacht gevraagd wordt voor vermindering van regeldruk.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland is van oudsher een sterke speler in de Europese binnenvaart en heeft grote belangen bij een kwalitatieve verhoging van het binnenvaarttransport, zoals de mededeling beoogt.

Nederland waardeert de aandacht voor de binnenvaart en steunt de kwaliteitsslag die de Commissie de sector probeert te laten maken. Door de traditionele binnenvaartlanden is flink aangedrongen op dit vervolg van Naiades. De mededeling legt acties bij actoren als lidstaten en sector. Zonder een strakke regie lijkt de slagingskans lager dan gewenst. De Commissie zal dus een actieve rol moeten blijven spelen en het initiatief moeten nemen bij het uitvoeren van de verschillende acties en het niet laten bij deze mededeling alleen.

Op het gebied van het bestuur is een belangrijke stap gezet met het tekenen van een administratieve regeling op 22 mei 2013 tussen de Commissie en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR). Daarmee is veiliggesteld dat op de wetgevingsgebieden die beheerst worden door de regeling (technische voorschriften en beroepskwalificaties) daadwerkelijke Europese harmonisatie gerealiseerd kan worden, met participatie van alle internationale wetgevingsorganisaties. Nederland had graag verdergaande stappen op het gebied van het bestuur in de mededeling gezien.

De financiering van de voorgestelde maatregelen vergt aandacht. De volledige onderbouwing komt pas aan de orde in een werk document dat gepresenteerd zal worden na vaststelling van CEF en HORIZON 2020.

Nederland onderschrijft de analyse in de mededeling t.a.v. de noodzaak tot vergroenen van de vloot. Hoewel de binnenvaart als energiezuinige modaliteit goed presteert als het gaat om de emissie van CO₂, gaat zij achterlopen op het gebied van de emissie van luchtverontreinigende stoffen (stikstofoxiden en fijn stof). De lange levensduur van binnenscheepsmotoren is hier mede debet aan. Nederland is het eens met de conclusie dat strengere emissienormen nodig zijn om voortgang te boeken bij de emissiereductie in de binnenvaart. Nederland steunt de benadering om hierbij te differentiëren naar motorvermogen en/of scheepsgrootte en naar nieuwe en bestaande motoren, waarbij de meeste aandacht uitgaat naar die motoren die het grootste deel van de emissies veroorzaken.

Nederland vindt het een goede zaak dat de Commissie oog heeft voor de slechte economische situatie van de binnenvaartsector, en dat de Commissie in dat verband aangeeft dat de nu voorziene data van inwerkingtreding van de verschillende emissienormen mogelijk nog aangepast worden.

Nederland kijkt met belangstelling uit naar het voorstel van de Commissie voor de herziening van Richtlijn 97/68/EG. Vooralsnog heeft Nederland een voorkeur voor een benadering die zich richt op nieuwe motoren. Deze benadering past bij de huidige economische situatie, waarin binnenvaartondernemers bovendien moeilijker toegang hebben tot kapitaal.

Fiche 4: Verordening financiële benchmarks

1. Algemene gegevens

Titel voorstel:

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende indices die als benchmarks worden gebruikt voor financiële instrumenten en financiële overeenkomsten

Datum ontvangst Commissiedocument:

20 september 2013

Nr. Commissiedocument:

COM(2013) 641

Prelex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041239

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0336:FIN:EN:PDF>

Behandelingstraject Raad

Ecofin Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie:

Ministerie van Financiën.

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

a) *Rechtsbasis*

De verordening is gebaseerd op artikel 114 WVEU.

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Het voorstel wordt behandeld volgens de gewone wetgevingsprocedure (gekwaliceerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, medebeslissing Europees Parlement).

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

In het voorstel is sprake van delegatie aan de Commissie, waarbij de Commissie voor een aantal gedelegeerde handelingen wordt bijgestaan door de European Securities and Markets Authority (ESMA); dit betreft vooral technische invulling binnen de hoofdnormen. Ten aanzien van de vereisten die gesteld worden aan benchmarks voor interbancaire rentevoeten en benchmarks voor grondstofderivaten, krijgt de Commissie middels gedelegeerde handeling de bevoegdheid om bepaalde

technische elementen van het voorstel te wijzigen. Daarnaast krijgt de Commissie de bevoegdheid om middels uitvoeringshandelingen een lijst van cruciale EU-benchmarks op te stellen en een besluit over gelijkwaardig toezicht in verband met het derdenlandenbeleid te nemen. Bij de vaststelling van deze uitvoeringshandelingen ontvangt de Commissie bijstand van het Europees Comité voor het effectenbedrijf (ESC). Daarbij wordt de onderzoeksprocedure gevolgd (artikel 5 van verordening 182/2011).

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Tegen de achtergrond van de manipulatie van benchmarks als LIBOR en EURIBOR, bevat het voorstel maatregelen om het totstandkomingsproces en het gebruik van benchmarks te reguleren om de integriteit, de betrouwbaarheid en de geschiktheid van financiële benchmarks te verbeteren.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het voorstel tot aanpassing van de verordening is gebaseerd op artikel 114 VWEU.

Subsidiariteit: positief.

Proportionaliteit: positief, met kanttekeningen.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Het versterken van het totstandkomingsproces van benchmarks, zal de stabiliteit van het financiële stelsel ten goede komen. Gezien het internationale karakter van benchmarks, moet er wel voor gewaakt worden dat Europese regelgeving niet te veel uit de pas loopt met internationale initiatieven zoals de *Principles for Financial Benchmarks* van de International Organization of Securities Commissions (IOSCO).¹

- *Nederlandse positie*

Wat betreft de maatregelen om het totstandkomingsproces te versterken, steunt Nederland in grote lijnen het voorstel. Nederland plaatst enkele kanttekeningen bij de reikwijdte van het voorstel.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Benchmarks vervullen een belangrijke rol in het financiële stelsel. Veel financiële instrumenten en overeenkomsten gebruiken benchmarks voor de prijsstelling; zo wordt de interbancaire rentevoet LIBOR vaak gebruikt als (onderdeel van het) rentetarief voor hypothecaire leningen met variabele rente. De recente onderzoeken naar de manipulatie van de interbancaire rentetarieven LIBOR en EURIBOR hebben aangetoond dat benchmarks gevoelig kunnen zijn voor manipulatie. Als eerste reactie heeft de Europese Commissie het manipuleren van benchmarks expliciet onder de regels ter voorkoming van marktmisbruik gebracht om duidelijk te maken dat dergelijke manipulatie onwettig is

¹ Zie <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD415.pdf>.

en bestuursrechtelijk of strafrechtelijk gesanctioneerd kan worden. De Kamer is op 28 september 2012 middels een BNC-fiche geïnformeerd over deze voorstellen (Kamerstukken II 2012/13, 22 112, nr. 1478, blz. 2–8). Het strafbaar stellen van manipulatie van benchmarks is echter niet afdoende om de risico's weg te nemen die zich voor doen bij de totstandkoming en het gebruik van benchmarks. Het onderhavige voorstel heeft daarom tot doel het totstandkomingsproces en het gebruik van benchmarks te reguleren met als doel de integriteit, de betrouwbaarheid en de geschiktheid van financiële benchmarks te verbeteren. Het voorstel bevat daartoe de volgende elementen:

- (i) Beheerders van benchmarks dienen een vergunning aan te vragen en komen onder doorlopend toezicht te staan. De doorlopende toezichtseisen zien op het voorkomen van belangenconflicten in het totstandkomingsproces en het waarborgen van de kwaliteit van de gebruikte inputgegevens en methodologieën.
- (ii) Elke partij die gegevens aanlevert ten behoeve van de berekening van de benchmarks (contribuant) zal zich moeten committeren aan een door de beheerder van een benchmark opgestelde gedragscode. De gedragscode bevat beheers- en controlevereisten voor contribuanten alsmede regels omtrent de te verstrekken inputgegevens. Voor contribuanten die reeds gereguleerd zijn in de EU (bijvoorbeeld banken of verzekeraars) gelden additionele vereisten om belangenconflicten te voorkomen en de betrouwbaarheid van de inputgegevens te waarborgen. In bijzondere omstandigheden kunnen toezichthouders reeds onder toezichtstaande contribuanten verplichten om een bijdrage aan cruciale benchmarks te blijven leveren. Onder cruciale benchmark wordt verstaan een benchmark waarvan de meerderheid van de contribuanten reeds onder toezicht staat en waarvan de totale uitstaande waarde van de financiële instrumenten die refereren aan deze benchmark ten minste €500 mld. bedraagt.
- (iii) Voor benchmarks voor interbancaire rentevoeten en benchmarks voor grondstoffen gelden uitgebreidere eisen voor zowel beheerders als contribuanten.
- (iv) Om gebruikers van benchmarks beter in staat te stellen te bepalen of een benchmark geschikt is voor hun doel, zullen beheerders informatie openbaar moeten maken over onder andere het doel van de benchmark, de wijze van berekening en de maatregelen die de beheerder zal nemen in het geval de benchmark wordt stopgezet.
- (v) Reeds onder toezichtstaande entiteiten die voornemens zijn een financiële overeenkomst met een consument te sluiten waarin gebruik wordt gemaakt van een benchmark, dienen onder inwinning van de nodige informatie te beoordelen of de desbetreffende benchmark geschikt is voor de consument.

- *Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft onderzocht op welke wijze het risico op manipulatie van benchmarks beperkt kan worden en hoe passend gebruik van benchmarks in financiële instrumenten en overeenkomsten gewaarborgd kan worden. Daartoe heeft de Commissie verschillende beleidsopties geanalyseerd. De volgende beleidsopties worden door de Commissie als meest effectief en efficiënt beoordeeld:

- van het aanbieden van benchmarks een gereguleerde activiteit maken;

- belangenconflicten beheersen en transparant maken;
- de berekening van een benchmark baseren op transactiegegevens, andere inputgegevens kunnen gebruikt worden wanneer transactiegegevens niet voorhanden zijn;
- contribuanten in uitzonderlijke omstandigheden verplichten om bij te dragen aan cruciale benchmarks;
- meer transparantie over methodologie, gebruikte inputgegevens, proces en doel van een benchmark;
- gebruik van geschikte benchmarks bevorderen in consumentenovereenkomsten.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid op 114 WVEU. Nederland kan zich hierin vinden.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- Het subsidiariteitsoordeel is positief. Benchmarks zijn sterk internationaal van aard. Zowel beheerders, contribuanten en gebruikers zijn internationaal verspreid. Zo dragen aan interbancaire rentebenchmarks zoals LIBOR of EURIBOR ook banken van buiten de EU bij. Daarnaast worden in financiële instrumenten die binnen de EU worden verhandeld ook benchmarks gebruikt die buiten de EU worden vastgesteld, zoals indextrackers op basis van een Amerikaanse index. Optreden op enkel nationaal niveau brengt daarom het risico met zich mee dat een ongelijk speelveld ontstaat en dat de doeltreffendheid van de aanpak van de problemen die zich voor doen rondom (financiële) benchmarks wordt ondergraven. Gezien dit grensoverschrijdende aspect is het gepast om regelgeving met betrekking tot benchmarks op Europees niveau vast te stellen. Er wordt door de Europese Commissie voor maximumharmonisatie middels een verordening gekozen. Het grensoverschrijdende karakter van veel benchmarks brengt tevens met zich mee dat kleine verschillen in regulering leiden tot aanzienlijke belemmeringen voor het grensoverschrijdend aanbieden van benchmarks. Dit maakt een maximale harmonisatie van deze voorschriften noodzakelijk. Het subsidiariteitsoordeel is daarmee positief.
- Het proportionaliteitsoordeel is positief, met kanttekeningen. De voorgestelde maatregelen, zoals het beheersen van belangenconflicten en meer transparantie over de aard en het doel van een benchmark, zijn volgens Nederland geschikt om de gesignaleerde problemen aan te pakken. Wel plaatst Nederland enkele kanttekeningen bij de reikwijdte van het voorstel. Het voorstel laat slechts beperkt ruimte om te differentiëren in de zwaarte van regulering tussen benchmarks. Hoewel het voorstel voorziet in een apart regime voor cruciale benchmarks en additionele eisen stelt aan benchmarks voor interbancaire rentevoeten en grondstoffen, doet dit volgens Nederland niet voldoende recht aan de grote diversiteit aan benchmarks. Nederland acht het wenselijk dat

regulering proportioneel is ten opzichte van het belang en de aard van de benchmark. In deze context is het volgens Nederland ook van belang dat regulering van benchmarks op Europees niveau aansluit bij internationale initiatieven die reeds tot stand zijn gekomen op dit vlak, zoals de *Principles for Financial Benchmarks* van IOSCO en de *Principles for Benchmark-Setting Processes in the EU* van EBA/ESMA.² Nederland signaleert dat het voorstel van de Commissie op bepaalde punten verder reikt dan hetgeen internationaal is afgesproken. Tot slot wordt ook een kanttekening geplaatst bij de wijze waarop wordt bepaald of beheerders van benchmarks binnen de reikwijdte van de verordening vallen. De vraag of een beheerder van een benchmark vergunningplichting is, hangt namelijk mede af van de keuze van derde partijen (al dan niet met kennisneming van de beheerder) om die benchmark te gebruiken in een financieel instrument of contract. Zie voor een nadere toelichting van bovengenoemde kanttekeningen ook punt 9 "Nederlandse positie".

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

De delegatiebepalingen betreffen voornamelijk technische invulling binnen de in het voorstel opgenomen hoofdnormen. Vanwege het technische karakter hiervan, kan Nederland instemmen met de delegatiebepalingen. Bij het vaststellen van uitvoeringshandelingen ontvangt de Commissie bijstand van het Europees Comité voor het effectenbedrijf (ESC). Nederland onderschrijft deze uitvoeringshandelingen evenals de keuze voor de onderzoeksprocedure.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie begroot de totale Europese kosten op een bedrag van €3,4 miljoen voor de periode van 2015 tot en met 2020. Een deel daarvan (€2,5 miljoen) betreft een tijdelijke uitbreiding van ESMA. Van deze €2,5 miljoen komt 60%, oftewel €1,5 miljoen, ten laste van de lidstaten. Dit zou zich vertalen naar een Nederlands aandeel van € 75.000. Indien sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, zullen deze worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Van de totale kosten van €3,4 miljoen komt €1,8 miljoen voor rekening van de EU-begroting. De Commissie zal hiervoor ruimte zoeken binnen de EU-begroting. Nederland heeft geen aanleiding aan deze inschatting te twijfelen en is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

² Zie http://www.esma.europa.eu/system/files/2013-659_esma-eba_principles_for_benchmark-setting_processes_in_the_eu.pdf; en <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD415.pdf>.

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

De Commissie verwacht dat het voorstel vanwege de uitbreiding van het toezicht op de financiële markten tot kosten zal leiden voor lidstaten. De eenmalige toezichtkosten liggen volgens de raming van de Commissie tussen de €0,1 à €0,5 miljoen per toezichthouder (tussen de €5,6 en €28 miljoen in totaal). De jaarlijks terugkerende kosten zullen volgens de Commissie per toezichthouder tussen de €0,14 en €0,8 miljoen liggen (tussen de €3,9 en €22,4 miljoen in totaal). Voornoemde bedragen zijn geraamd op basis van het toezicht op cruciale benchmarks. De toezichtskosten op niet-cruciale benchmarks kunnen naar schatting van de Commissie in de praktijk 80% lager liggen. Vanwege de grote verschillen in aard en herkomst van benchmarks kunnen de daadwerkelijke kosten bovendien sterk verschillen van lidstaat tot lidstaat. Op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht zullen deze kosten in Nederland geheel aan de onder toezicht staande instellingen worden doorberekend; met de Wijzigingswet financiële markten 2015 wordt de overheidsbijdrage in de bekostiging van het toezicht op de financiële markten namelijk afgeschaft.

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

Het voorstel heeft consequenties voor het bedrijfsleven. Met name beheerders van benchmarks en contribuanten krijgen te maken met additionele lasten. De Commissie schat de totale eenmalige kosten voor beheerders in de EU op €49 miljoen en de terugkerende kosten op €17 miljoen. Voor contribuanten worden de eenmalige kosten op €13 miljoen geschat en de terugkerende kosten op €3,5 miljoen. Dit betreffen kosten voor de hele EU. De Commissie maakt daarbij de kanttekening dat veel beheerders en contribuanten financiële instelling zijn en zodoende reeds over de nodige maatregelen en procedures zullen beschikken, waardoor de additionele kosten voor deze instellingen mee zullen vallen. Daar op dit moment nog geen duidelijk beeld bestaat van het aantal Nederlandse instellingen dat onder de Verordening komt te vallen, is ook nog niet duidelijk hoe deze kosten in Nederland zullen neerslaan. Manipulatie van benchmarks als LIBOR en EURIBOR raakt ook consumenten, bijvoorbeeld via hypotheekovereenkomsten die refereren aan deze benchmarks. Het voorkomen van manipulatie van benchmarks kan derhalve positieve gevolgen hebben voor consumenten. Aan de andere kant kunnen de additionele kosten voor instellingen er ook toe leiden dat de kosten voor producten waarin benchmarks worden gebruikt voor de eindklant toenemen.

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

Het voorstel leidt tot extra regeldruk voor het bedrijfsleven in de vorm van bovengenoemde toezichtlasten en nalevingskosten die samenhangen met de uitbreiding van het toezicht naar benchmarks. Verder leidt het voorstel in beperkte mate tot administratieve lasten. Volgens de Commissie bedragen de administratieve lasten voor beheerders het eerste jaar naar verwachting in totaal € 10 miljoen (€20.000 per beheerder); in de jaren daarna is dat € 2 miljoen per jaar in totaal (€4.000 per beheerder). Voor contribuanten gaat het om € 1 miljoen in het eerste jaar (€2.000 per

contribuant) en daarna jaarlijks € 0,5 miljoen (€1.000 per contribuant). Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de deze lasten voor Nederlandse instellingen hoger uitvallen.

Evenals de Commissie acht Nederland de verplichtingen die leiden tot toename van regeldruk grotendeels noodzakelijk om de geïdentificeerde risico's bij de totstandkoming en het gebruik van benchmarks te adresseren. De Nederlandse inzet voor een meer gebalanceerde reikwijdte zal daarbij een positief effect hebben op de regeldruk.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel heeft beperkte gevolgen voor wet- en regelgeving. Een verordening heeft rechtstreekse werking en zal dus niet hoeven te worden omgezet in nationale regels. Wel zullen de toezichtsbevoegdheden geïmplementeerd moeten worden in de Wet op het financieel toezicht en gedelegeerde regelgeving. Momenteel is er geen apart toezichtregime voor benchmarks; er zijn derhalve geen nationale regels die vervangen of ingetrokken moeten worden.

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

De voorgestelde datum van inwerkingtreding is bepaald op de dag na die van bekendmaking van de verordening in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening is van toepassing 12 maanden na de inwerkingtreding, met uitzondering van de bepalingen omtrent cruciale benchmarks. Deze bepalingen – het opstellen van een lijst van cruciale benchmarks en het ten behoeve van cruciale benchmarks instellen van colleges van toezichthouders – zijn van toepassing 6 maanden na inwerkingtreding. Beheerders die op datum van inwerkingtreding reeds een benchmark aanbieden, hebben vanaf de toepassingsdatum 24 maanden de tijd om een vergunning aan te vragen. Nederland acht de voorgestelde data van inwerkingtreding en toepassing, mede gezien de reeds genomen initiatieven op internationaal en Europees niveau, haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Uiterlijk 1 juli 2018 dient de Commissie de verordening te herzien en rapport uit te brengen over de werking van de verordening aan het Europees Parlement en de Raad, in het bijzonder ten aanzien van het vergunningstelsel, het toezicht op cruciale benchmarks inclusief de verplichte aanlevering en het geschiktheidsvereiste in het kader van consumentenovereenkomsten. Aangezien er thans nog geen apart toezichtsregime is voor benchmarks, kan Nederland zich vinden in de voorgestelde evaluatiebepaling.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Er worden geen problemen met betrekking tot de uitvoerbaarheid voorzien.

b) Handhaafbaarheid

Voor zover reeds onder toezichtstaande instellingen betrokken zijn bij het aanbieden van of bijdragen aan benchmarks, zullen de financiële toezichthouders deze activiteiten reeds binnen het vizier hebben, hetgeen de handhaafbaarheid ten goede komt. Voor wat betreft partijen die niet reeds onder toezicht staan, is het de vraag of de toezichthouders deze partijen snel in het zicht zullen hebben. Bovendien kan het voorgestelde vergunningstelsel ertoe leiden dat een beheerder van een benchmarks niet weet dat zijn benchmark gebruikt wordt in een financieel instrument of contract, waardoor het voor de aanbieder niet duidelijk is dat hij een vergunning aan moet vragen. Hierdoor zal ook de toezichthouder minder snel op de hoogte zijn van het gebruik van een benchmark in een financieel instrument of contract.

Overigens gelden reeds rapportageverplichtingen rondom de verhandeling van financiële instrumenten op handelsplatformen, die het de toezichthouders wellicht eenvoudiger maken om te monitoren of een bepaalde benchmark gebruikt wordt in financiële instrumenten. Ten aanzien van financiële overeenkomsten bestaan dergelijke rapportageverplichtingen niet. Het zal voor de toezichthouders in de praktijk dan ook moeilijk zijn om een compleet beeld te krijgen van het gebruik van benchmarks in financiële overeenkomsten. Nederland plaatst op dit punt dan ook vraagtekens bij de handhaafbaarheid van het voorstel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Wat de aanpak van de problemen rond de totstandkoming van benchmarks betreft, kan Nederland zich in grote lijnen vinden in het voorstel. Volgens Nederland is het belangrijk dat zowel beheerders als contribuanten interne beheersmaatregelen nemen die een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden borgen, (externe) verantwoording vergemakkelijken en belangenconflicten voorkomen. Ook steunt Nederland de Commissie in het streven naar meer transparantie omtrent de aard van, het doel van en de gebruikte methodiek bij benchmarks.

Verder is er terecht aandacht voor de kwaliteit van de inputgegevens en methodiek van benchmarks. De Commissie stelt daarbij voor dat zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van transactiegegevens. Nederland ondersteunt dit principe, maar vraagt wel aandacht voor het gegeven dat het gebruik van transactiedata niet (altijd) bij iedere benchmark mogelijk of wenselijk is. In een illiquide markt kan het gebruik van transactiegegevens bijvoorbeeld juist manipulatie in de hand werken, aangezien een enkele transactie een groot effect zal hebben op de benchmark. Nederland zet er daarom op in dat voor de verschillende actoren transparant is op basis van welke gegevens de benchmark tot stand is gekomen, zodat voor partijen duidelijk is of en in hoeverre de benchmark gebaseerd is op inschattingen van bijdragende instellingen in plaats van daadwerkelijke transacties.

Een ander belangrijk aspect van het voorstel betreft de mogelijkheid om contribuanten van cruciale benchmarks te verplichten om in bepaalde omstandigheden bij te blijven dragen. Wanneer de financiële stabiliteit in het geding is, kan Nederland zich vinden in verplicht bijdragen. Tegelijkertijd is Nederland van mening dat verplichte bijdrage per definitie tijdelijk moet zijn. Benchmarks zijn in de kern marktgedreven en komen op initiatief van marktpartijen tot stand. Dit marktgedreven karakter betekent dat een benchmark ook moet kunnen verdwijnen wanneer deze niet langer voorziet in de behoefte van de markt. Hoewel het voorstel dit uitgangspunt in algemene zin lijkt te delen, zal Nederland hier bij de Commissie aandacht voor blijven vragen. In dit kader zal Nederland ook letten op de voorzieningen die beheerders, contribuanten en gebruikers zelf kunnen treffen voor het geval een benchmark (tijdelijk) niet beschikbaar is.

Zoals bij de proportionaliteitstoets al naar voren kwam, plaatst Nederland kanttekeningen bij de reikwijdte van het voorstel. Het voorstel laat namelijk slechts beperkt ruimte om te differentiëren in de zwaarte van regulering tussen benchmarks. Hoewel het voorstel voorziet in een apart regime voor cruciale benchmarks en additionele eisen stelt aan benchmarks voor interbancaire rentevoeten en grondstoffen, doet dit volgens Nederland niet voldoende recht aan de grote diversiteit aan benchmarks. Een benchmark als LIBOR wordt samengesteld op basis van moeilijk-verifieerbare inschattingen van marktpartijen en is daarmee inherent gevoelig voor manipulatie. Er zijn echter ook benchmarks die vrijwel geautomatiseerd tot stand komen op basis van openbare transactiegegevens, denk bijvoorbeeld aan de AEX-index. De gevoeligheid voor manipulatie van dergelijke benchmarks is derhalve zeer klein. Gezien deze diversiteit acht Nederland een grotere mogelijkheid tot differentiatie wenselijk, zodat eventuele regulering proportioneel is ten opzichte van het belang en de aard van de benchmark. Dit ook om te voorkomen dat regulering leidt tot onnodige kostenstijgingen voor de eindklant van producten waarin benchmarks worden gebruikt. In deze context is het volgens Nederland ook van belang dat regulering van benchmarks op Europees niveau aansluit bij internationale initiatieven zoals de *Principles for Financial Benchmarks* van IOSCO en de *Principles for Benchmark-Setting Processes in the EU* van EBA/ESMA die reeds tot stand zijn gekomen op dit vlak.³ Nederland signaleert dat het voorstel van de Commissie op bepaalde punten verder reikt dan voornoemde internationale initiatieven en zal hier tijdens de onderhandelingen aandacht voor vragen. Tot slot wordt een kanttekening geplaatst bij de wijze waarop wordt bepaald of beheerders van benchmarks binnen de reikwijdte van de verordening vallen. De vraag of een beheerder van een benchmark vergunningplichtig is, hangt namelijk mede af van de keuze van derde partijen (al dan niet met kennisneming van de beheerder) om die benchmark te gebruiken in een financieel instrument of overeenkomst. De reikwijdte van het voorstel wordt hiermee potentieel zeer groot en het is de vraag of met een dergelijk grote reikwijdte nog zinnig toezicht kan worden gehouden. Nederland zal zich inzetten voor een gebalanceerde reikwijdte, zodat adequaat toezicht kan worden gehouden.

³ Zie http://www.esma.europa.eu/system/files/2013-659_esma-eba_principles_for_benchmark-setting_processes_in_the_eu.pdf; en <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD415.pdf>.

Fiche 5: Mededeling naar een opener onderwijs

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Naar een opener onderwijs: innovatief onderwijzen en leren voor ieder met nieuwe technologie en open leermiddelen.

Datum ontvangst Commissiedocument

25 september 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 654

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041257

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport (OJCS)-Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

2. Essentie voorstel

In de mededeling "Naar een opener onderwijs" wordt een Europese agenda voor de bevordering van hoogwaardige, innovatieve leer- en onderwijsmethoden met behulp van nieuwe technologieën en digitale inhoud voorgesteld. De mededeling bevat maatregelen om open leeromgevingen te stimuleren met het oog op beter en doelmatiger onderwijs. De voorgestelde beleidsagenda kan de EU-kerndoelen voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten en de voltooiing van een opleiding hoger onderwijs of gelijkwaardig helpen realiseren. De mededeling bouwt voort op de mededeling uit 2011 genaamd "Een agenda voor de modernisering van de Europese hoger onderwijssystemen"¹, en meer recente initiatieven zoals "Een andere kijk op onderwijs"², "Het Europese hoger onderwijs in de wereld"³ en

¹ COM(2011)567

² COM(2012)669

het vlaggenschipinitiatief "Digitale agenda". Het onderwijs wordt niet enkel beïnvloed door overheden en onderwijsinstellingen, maar ook door de sector die voorziet in leerboeken, instrumenten voor e-Learning en toepassingen voor wiskunde, taalverwerving, educatieve spellen en ander leermateriaal. Ruimer gebruik van technologie in het onderwijs schept nieuwe mogelijkheden voor deze sector, en de coördinatie hiervan op Europees niveau zal de groei van deze markten bespoedigen. De Commissie hoopt met de voorgestelde mededeling bij te dragen aan de doelstellingen van Europa 2020 ter versterking van het concurrentievermogen en de groei door middel van beter opgeleide arbeidskrachten en meer werkgelegenheid.

In de mededeling worden 24 maatregelen op Europees en nationaal niveau voorgesteld, onderverdeeld in vier hoofdcategorieën:

1. Open leeromgevingen: mogelijkheden om te innoveren voor organisaties, leraren en lerenden;
2. Open en online onderwijs (OER's en MOOC's): kansen om de kwaliteit en toegankelijkheid van open kennis te verbeteren;
3. Connectiviteit en innovatie: partnerschappen voor infrastructuur, nieuwe producten en diensten en interoperabiliteit;
4. Een gezamenlijke inspanning om de kansen van de digitale revolutie te benutten.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

Op het terrein van onderwijs is de EU bevoegd om het beleid van de lidstaten aan te vullen en te ondersteunen (Artikel 165 VWEU). Nederland vindt dat de EU de onderwijsactiviteiten van de lidstaten alleen kan ondersteunen of aanvullen met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel.

Subsidiariteit: positief

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling is bedoeld ter ondersteuning en stimulering van het beleid in de lidstaten op het terrein van de digitale ontwikkelingen in het onderwijs en beperkt lidstaten niet in hun beleidsruimte. Daarbij hebben de geschetste ontwikkelingen een grensoverschrijdend en zelfs mondiaal karakter, en Europa dreigt achter te gaan lopen op de VS en Azië. Het is belangrijk in Europees verband samen te werken in het verbeteren van de kennisbasis, in het doordenken van toekomstscenario's en het zo nodig aanpassen

³ COM(2012)499

van juridische en beleidskaders om optimaal te kunnen profiteren van de positieve effecten en de negatieve te vermijden. Dit kan bijdragen aan een adequate nationale beleidsreactie op technologische ontwikkelingen met mogelijk grote gevolgen voor het Nederlandse onderwijssysteem.

Proportionaliteit: positief

Nederland heeft ook een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De strategische aanbevelingen van de Commissie aan de lidstaten respecteren de nationale beleidsvrijheid van de lidstaten. De voorgestelde acties op EU-niveau, inclusief financiële ondersteuning uit relevante EU programma's, vormen hierop een nuttige aanvulling die niet verder gaat dan nodig om de gestelde doelen te bereiken.

Financiële gevolgen

De voorgestelde maatregelen zullen worden gefinancierd met EU-middelen uit Erasmus+ (het nieuwe programma voor onderwijs en jeugd), Horizon 2020 (het nieuwe programma voor onderzoek en innovatie), en uit de Europese Structuur- en Investeringsfondsen. Nederland kan zich vinden in het inzetten van structuur- en investeringsfondsen indien de lidstaten dit wenselijk achten en het past binnen de thematische doelstellingen van structuurfondsen. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De genoemde aanbevelingen van de Commissie sluiten aan bij al ingezette acties in Nederland. Eventuele budgettaire gevolgen op nationaal niveau worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels van de budgetdiscipline.

Regeldruk en administratieve lasten

Er wordt geen stijging van de regeldruk dan wel administratieve lasten verwacht naar aanleiding van de mededeling.

4. Nederlandse positie over de mededeling

In de mededeling wordt het gebruik van digitale technologie in het onderwijs aan de orde gesteld. Dankzij deze technologie kan iedereen overal, altijd, met elk apparaat en met de hulp van iedereen leren. Maar hoewel elk aspect van het dagelijks leven inmiddels doordrongen is van digitale technologie, houden veel scholen en universiteiten in Europa geen gelijke tred met deze revolutie. Zo blijkt uit een studie⁴ dat 63 % van de 9-jarigen naar een school gaat die niet over adequate digitale apparatuur, snelle breedband en hoge connectiviteit beschikt; tussen 50 en 80 % van de leerlingen in EU-landen nooit digitale leerboeken, oefensoftware, uitzendingen/podcasts, simulaties of educatieve spellen gebruikt en dat 70 % van de leraren graag hun ICT-vaardigheden zouden verbeteren.

⁴ In de studie werd informatie verzameld uit 31 Europese landen (de toenmalige 27 EU-lidstaten, Kroatië, IJsland, Noorwegen en Turkije) over de toegang, gebruik, competenties en attitudes van studenten en onderwijzers m.b.t. ICT in scholen.

Nederland herkent zich in de analyse van de Commissie, die op onderdelen vergelijkbaar is met de Nederlandse situatie. Met ICT kan meer maatwerk worden geleverd en dus beter worden aangesloten op de leerstijlen en behoeften van leerlingen en studenten. Het tempo van deze ontwikkeling blijft echter wel achter bij de mogelijkheden die ICT voor het verbeteren van het leerproces biedt en er liggen ook in Nederland nog de nodige uitdagingen⁵. Dit geldt ook voor de ICT vaardigheden van docenten. Nederland verwelkomt tegen deze achtergrond de mededeling.

Nederland heeft zelf de volle aandacht voor modernisering van het onderwijs en de kansen die digitalisering en nieuwe technologie daarbij bieden. De genoemde aanbevelingen van de Commissie sluiten goed aan bij al ingezette acties in Nederland:

- Als het gaat om aandacht voor het belang van open leermateriaal wordt Nederland met het Wikiwijsprogramma⁶ internationaal altijd gezien als een goed voorbeeld. Dit programma is gestart in 2009 en inmiddels is er een platform en een community gerealiseerd waar leraren en scholen terecht kunnen voor open leermateriaal. Daarnaast worden er activiteiten ontplooid met oog op professionalisering en kwaliteitswaarborgen.
- Het in het regeerakkoord genoemde Doorbraakproject Onderwijs en ICT⁷ richt zich op het wegnemen van systeem- en marktfalen en het realiseren van de randvoorwaarden en de noodzakelijke voorzieningen om scholen in het primair en voortgezet onderwijs (PO en VO) in staat te stellen ICT in hun primair proces in te passen.
- In het zojuist gesloten onderwijsakkoord en de verschillende sectorakkoorden is aandacht voor modernisering en innovatie van het onderwijs, alsook voor de gewenste professionalisering van leraren en scholen op dat vlak.
- Ditzelfde geldt voor de begin oktober gepresenteerde Lerarenagenda, waarin de impact van de moderne informatiemaatschappij op het onderwijs en de benodigde en gevraagde competenties erkend wordt.
- Als steun voor scholen die hun organisatie op innovatieve wijze willen klaarstomen voor de komende jaren is er de regeling Innovatie Impuls Onderwijs (IIO)⁸. De IIO bestaat uit drie delen; de IIO Experimenten, het IIO Netwerk en IIO op Maat. De IIO Experimenten zijn vijf door scholen zelf ontwikkelde innovatieprojecten die tussen 2011 en 2015 op groepen experimentenscholen door het hele land worden uitgevoerd.

⁵ “Four in balance monitor” 2013, Kennisnet.

http://www.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Over.kennisnet/Vier_in_balans/Four_in_balance_2013_12.pdf

⁶ www.wikiwijsleermiddelenplein.nl

⁷ www.doorbraakonderwijsenict.nl

⁸ www.innovatieimpulsonderwijs.nl

Hieronder volgt de Nederlandse positie per hoofdcategorie in de mededeling.

1. Open leeromgevingen

het door de Commissie geschetste belang van lerende, innovatieve organisaties en leraren. Voor een betere inzet van ICT in het onderwijs is de rol van de leraar essentieel. Veel leraren voelen zich niet competent om onderwijs met ICT te geven. Naast de behoefte aan een 'knoppencursus' vraagt lesgeven met ICT ook andere didactische vaardigheden van leraren. Door de meer persoonlijke benadering van de leerling verplaatst het zwaartepunt van lesgeven zich van kennisoverdracht naar begeleiding. De docent moet, meer nog dan nu, in staat zijn te differentiëren. ICT biedt niet alleen kansen voor het individuele leerproces. Ook voor (semi-)klassikaal onderwijs kan ICT het leren verbeteren. Ook dit vraagt andere didactische vaardigheden van leraren. Met innovatieregelingen voor lerarenopleidingen en pabo's en initiatieven als Leraar 24 worden hiervoor in Nederland al initiatieven ontplooid. De in 2013 ontwikkelde Kennisbasis voor de lerarenopleiding voorziet in de behoefte aan nieuwe didactische en ICT competenties. Daarnaast is het kader ICT bekwaamheid ontwikkeld, een handreiking waarmee scholen en huidige leraren aan de slag kunnen. De Commissie acht dergelijk kaders belangrijk, en andere landen kunnen hier van Nederland leren.

Voor de overheid ligt er ook een taak om de innovatiekracht van instellingen te versterken. Stichting Leerkracht en School aan Zet richten zich in het Nederlandse PO en VO met name op het professionaliseren van schoolorganisaties tot lerende organisaties. In het PO en VO wordt geïnterviewd of de moderne vaardigheden, waaronder die vaardigheden die door middel van digitaal leren worden verworven, in voldoende mate terugkomen in het verplichte curriculum. Ook wordt er in alle sectoren gewerkt aan het vergroten van de transparantie van prestaties van instellingen en deelnemers, en is er ruimte gecreëerd in de regelgeving omtrent onderwijstijd en experimenteerruimte voor vernieuwende initiatieven. Ook in het hoger onderwijs wordt momenteel bekeken of wet- en regelgeving nieuwe ontwikkelingen in de weg staan. Deze brede aandacht voor verschillende onderwijssectoren is minder aanwezig in de mededeling, die veel aandacht schenkt aan het hoger onderwijs, en minder concreet is over het funderend onderwijs (PO, VO) en beroepsonderwijs (MBO) en de kenmerkende verschillen tussen de verschillende onderwijssectoren niet benoemt. Ook zouden de ontwikkelingen in het bedrijfsleven en de betrokkenheid van bedrijven bij het ontwikkelen van open leersystemen meer nadruk kunnen krijgen, gelet op de dataverzamelingen en kennis die daar aanwezig zijn en ontwikkeld worden, en ter beschikking kunnen komen van zowel scholen als branches.

2. Open leermiddelen

Lidstaten en de onderwijsinstellingen worden door de Commissie opgeroepen om ook de vrije toegang tot het met overheidsmiddelen gefinancierd leermateriaal te bevorderen, in lijn met de Verklaring van

Parijs van de UNESCO⁹. De Commissie zal er zelf voor zorgen dat leermateriaal dat met overheidsmiddelen is gefinancierd (bijvoorbeeld uit Erasmus+), gratis beschikbaar is voor iedereen. Met de ondertekening van genoemde UNESCO-verklaring over OER heeft Nederland al te kennen gegeven de ontwikkeling en het belang van open leermiddelen te onderschrijven. Nederland heeft het standpunt dat alle met publiek gefinancierde leermiddelen van een open licentie voorzien moeten zijn, zodat zij gratis hergebruikt en aangepast kunnen worden. Overigens besteedt Nederland maar in beperkte mate belastinggeld aan het daadwerkelijk realiseren van leermaterialen. Dit is een taak die vooral voorbehouden is aan marktpartijen.

De nieuwe portaalsite "*Open Education Europa*" zou volgens de Commissie een centraal toegangspunt bieden voor hoogwaardige Europese OER's in de taal waarin ze oorspronkelijk zijn aangeboden. Nederland heeft in de vorm van het Wikiwijsprogramma een platform opgericht met als doel om open leermaterialen te ontsluiten. De meerwaarde van een pan-Europees platform naast dergelijke nationale platforms zal zich moeten gaan bewijzen en zal alleen tot uiting komen als er ook geïnvesteerd gaat worden in vertaling van leermaterialen in andere talen.

Om het gebruik van OERs te vergroten is het zichtbaar maken van de kwaliteit een kritieke succesfactor gebleken. Nederland steunt daarom de initiatieven van de Commissie die gericht zijn op het ontwikkelen van een kwaliteitskader voor open leermaterialen. Met betrekking tot de opkomst van de MOOCs is Nederland geïnteresseerd in het verkennen van de mogelijkheden om internationale afspraken te maken over certificering en accreditatie.

In mededeling zijn de kenmerkende verschillen tussen open leermiddelen en MOOC's en de relevantie voor de verschillende onderwijssectoren onderbelicht. Voor de doelgroep van het Primair Onderwijs (4-12 jaar) zijn MOOC's een irrelevant thema, aangezien geldt dat deze leerlingen in ieder geval gewoon naar school moeten komen en daar les hebben van door school gekozen methodes. Binnen het PO liggen kansen voor het differentiëren tussen leerlingen (aangezien in het PO alle leerling niveaus nog bij elkaar zitten), zodat leraren onderwijs op maat kunnen geven. Op het terrein van volwasseneducatie kunnen MOOCs nieuwe mogelijkheden bieden voor personen die al een opleiding hebben afgerond (Leven Lang Leren). Ook afstandslernen krijgt een nieuwe impuls, zoals geïllustreerd door de actieve rol van Open Universiteiten, waaronder de Nederlandse, in Europees verband¹⁰.

Een ander belangrijk element dat de Commissie niet noemt is de wens van gebruikers om open en gesloten materialen op een goede wijze met elkaar te kunnen combineren. Nederland kent kwalitatief goede leermaterialen die vaak in methodes door commerciële uitgevers worden aangeboden. Deze uitgevers zijn nodig in de ontwikkeling naar digitaal, adaptief en rijk digitaal leermateriaal. Het is een illusie te denken dat leraren al deze materialen in hun vrije tijd kunnen ontwikkelen.

⁹ 2012 PARIS OER DECLARATION, <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/access-to-knowledge/open-educational-resources/what-is-the-paris-oer-declaration/>

¹⁰ OpenupEd is het eerste pan-Europese initiatief voor MOOCs, gelanceerd in april 2013 door de Europese vereniging van universiteiten voor afstandsonderwijs, EADTU. Zie: <http://www.openuped.eu/>

Nederland verwelkomt een Europese oplossing voor de heersende verschillen tussen digitale en gedrukte boeken met betrekking tot het btw-tarief. Innovatie in het onderwijs zou niet geremd mogen worden door een verschil in btw-tarief is tussen een papieren leermiddel en een digitale variant. Nederland benadrukt wel dat het aan de lidstaten zelf is om het tarief te bepalen. De Commissie wil ook de transparantie met betrekking tot auteursrechten vergroten voor de gebruikers. Nederland volgt met interesse de evaluatie van het huidige EU-kader voor auteursrechten. Vooralsnog is uit Nederlands onderzoek gebleken dat de onderwijsexceptie in het huidige Europese auteursrecht kader voldoende ruimte biedt voor de in de mededeling geschetste ontwikkelingen.

3. Connectiviteit en innovatie

De Commissie wil breedbandverbindingen op school en in de klas en betere ICT-infrastructuur voor onderwijs en opleidingen promoten, en de markt stimuleren nieuwe, interactieve leermiddelen en inhoud te produceren, via open structuren en normen voor interoperabiliteit en portabiliteit van digitale educatieve software, toepassingen en diensten. In het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek wordt het bovenstaande al sinds jaar en dag gecoördineerd aangepakt en ontwikkeld door de ICT samenwerkingsorganisatie van het hoger onderwijs en onderzoek SURF. Het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek verkeren mede daardoor in de voorhoede waar het digitalisering betreft. De afgelopen jaren is er ook fors geïnvesteerd in ICT op scholen. Alle scholen zijn aangesloten op internet en met o.a. Digiborden en laptops hebben ICT massaal haar intrede in de schoolgebouwen gedaan.

De beschikbaarheid van de harde ICT-voorzieningen en de benodigde connectiviteit is – enkele uitzonderingen daargelaten – derhalve niet het grootste probleem in Nederland. Wel zijn interoperabiliteit en open standaarden om dominante marktpartijen te voorkomen ook hier van groot belang. Het Doorbraakproject Onderwijs en ICT heeft onder meer tot doel om in publiek-private samenwerking hierover afspraken te maken. Ook de '*bring your own device*'- filosofie zal binnen de grenzen van het Doorbraakproject nader verkend worden. Ook blijft de breedschalige toepassing van ICT in het onderwijs in Nederland mogelijk achter door het gebrek aan "schaalbaarheid" (de mate waarin ICT systemen makkelijk uit te breiden zijn).

ondersteunende Europese initiatieven op deze gebieden. Het aanjagen van de innovatie in de markt van adaptief en/of gepersonaliseerd leren en "learning analytics" via de programma's Erasmus+ en Horizon 2020 kunnen eveneens meerwaarde opleveren ten opzichte van de nationale maatregelen.

4. Een gezamenlijke inspanning om de kansen van de digitale revolutie te benutten

De door de Commissie gesuggereerde integrale aanpak, inclusief ICT prijzen als prikkel voor innovatieve onderwijspraktijken, is daarom noodzakelijk. Nederland concretiseert deze aanpak in het doorbraakproject Onderwijs en ICT. Een belangrijk onderdeel van de aanpak van de Innovatie Impuls Onderwijs is de vorming van vrijwillige netwerken rondom de vernieuwende onderwijsconcepten. Nederland ziet met belangstelling uit naar verdere voorstellen van de Commissie voor het inrichten

van het aangekondigde Europees Centrum voor c.q. netwerk van digitaal innovatieve onderwijsinstellingen, waarin lidstaten en onderwijsinstellingen kennis zouden kunnen nemen van goede voorbeelden van onderwijsmethoden en organisatiepraktijken gebaseerd op ICT. .

Nederland deelt de constatering van de Commissie dat technologische veranderingen op langere termijn mogelijk grote en nu nog moeilijk voorspelbare gevolgen hebben voor de kwaliteit en toegankelijkheid van onderwijs en onderzoek en daarmee samenhangende instituties. Het is daarom belangrijk om samen te werken in het verbeteren van de kennisbasis, het identificeren van eventuele knellende juridische en beleidskaders, en het doordenken van toekomstscenario's om ten volle te kunnen profiteren van de positieve effecten en de negatieve te vermijden. Denk daarbij aan onderzoek naar de relatie tussen ICT en leeropbrengsten in verschillende typen onderwijs, als ook breder onderzoek naar de gevolgen voor motivatie van leerlingen, de effecten op het leerproces door feedback, op de samenwerking tussen onderwijzers, aantrekkelijkheid van het onderwijs, etc. De bij de nieuwe ontwikkelingen horende vraagstukken vragen in zijn algemeenheid om een internationale afstemming en op specifieke punten ook om een internationale aanpak, zoals ook geïllustreerd door de activiteiten van UNESCO, OECD en Wereldbank op dit gebied.

Nederland verwelkomt de mededeling als bijdrage aan verdere nationale beleidsontwikkeling en als basis voor een dialoog op politiek niveau en beleidsleren binnen de EU en ziet de aangekondigde initiatieven door de Commissie op dit vlak met belangstelling tegemoet, waaronder de eind 2013 af te ronden studies over innovatie in het hoger onderwijs, over de didactische veranderingen in het hoger onderwijs landschap als gevolg van nieuwe vormen van onderwijzen en leren, en over het gebruik van ICT en OER's in het volwassenenonderwijs. De minister van OCW zal nog dit jaar aan de Tweede Kamer een brief sturen over haar standpunt over de ontwikkeling richting open en online hoger onderwijs, waarbij de groeiende aandacht voor Open Educational Resources en MOOCs aan bod komt.

Fiche 6: Mededeling EU-Bossenstrategie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector

Datum ontvangst Commissiedocument

20 september 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 659

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041237

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Landbouw- en Visserijraad.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken.

2. Essentie voorstel

De EU-Bossenstrategie (EUBS) is de opvolger van de verouderde EU-Bossenstrategie 1998. De EU-Bossenstrategie moet niet verward worden met het onderhandelingstraject van de eventuele totstandkoming van een Paneuropees Bossenverdrag, waaraan naast landen als Turkije, Rusland en Oekraïne, de EU en haar lidstaten deelnemen. Zoals beschreven in de subsidiariteitsexercitie (actiepunt 23) wil Nederland niet dat totstandkoming van dit verdrag leidt tot Europese regelgeving ter implementatie van de uit dat verdrag voortvloeiende internationale verplichtingen.

De EU-Bossenstrategie streeft naar duurzaam beheer van bossen en evenwicht tussen de vele functies en diensten die het bos levert, door een efficiënte en concurrerende bos- en houtsector als bijdrage aan de biogebaseerde economie, te bereiken per 2020. Dit door een brede aanpak die coherentie zoekt met aanpalende beleidsvelden.

De strategie is uitgewerkt in 8 prioritaire thema's: 1) Bossen in rurale en stedelijke gemeenschappen; 2) bevorderen concurrentiekracht en duurzaamheid hout- en bio-energiesector en groene economie (uitgewerkt in een begeleidende 'blauwdruk' voor een efficiëntieslag en herstructurering van de Europese houtindustrie); 3) bos en klimaat; 4) bosbescherming en versterking ecosysteemdiensten; 5) verbetering kennis over bossen; 6) innovatieve bosmodellen; 7) governancestructuur en samenwerking; 8) bos in mondiaal perspectief. Hieraan zijn in totaal 42 'strategische oriëntaties' gekoppeld. Eén daarvan is het opstellen van criteria voor duurzaam bosbeheer ten behoeve van biomassaproductie voor alle toepassingen tegen eind 2014. Daarnaast stroomlijning van de informatievoorziening en regionale en internationale maatregelen tegen ontbossing.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

De bossenstrategie heeft de vorm van een mededeling en bevat geen voornemens voor wet- of regelgeving. De Europese Commissie is bevoegd mededelingen uit te vaardigen. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevat geen verwijzing naar de noodzaak om in een EU-beleid voor de bossen te voorzien. Desalniettemin zijn er vele beleidsmaatregelen op EU-niveau die voor bossen relevant zijn, zoals het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik, het beleid inzake plattelandontwikkeling en het klimaat- en energiepakket van de EU. De EU is bevoegd op het gebied van landbouw, milieu en klimaat, en energie. Dit volgt uit artikel 4, tweede lid, sub (d), (e) en (i) VWEU.

Subsidiariteit

Ten aanzien van de subsidiariteit heeft Nederland een positieve grondhouding met kanttekeningen. Europese bossen vervullen functies die de landsgrenzen overstijgen, zoals bescherming van milieu en biodiversiteit, instandhouding van de leefomgeving, en levering van grondstoffen en biobrandstoffen. Gezien de vele EU-beleidsmaatregelen die voor bossen relevant zijn is er behoefte aan een beleidskader dat het bosgerelateerde EU-beleid coördineert. De EU-Bossenstrategie biedt een kader voor coherente, op bossen gerichte acties op EU- en lidstaatsniveau, en maakt synergie mogelijk met andere sectoren die van invloed zijn op het bosbeheer. Ze biedt daarnaast een geschikt kader om binnen EU-verband verder invulling te geven aan afspraken die in breder internationaal verband gemaakt zijn, zoals het Strategisch Biodiversiteitsplan 2011-2020 en het Kyoto-protocol. De uit de

strategie voortvloeiende maatregelen, zogenaamde 'strategische oriëntaties', zijn niet verplichtend¹. Het bovenstaande in acht nemende staat Nederland positief tegenover de mededeling.

Op dit punt beoordeelt Nederland de mededeling positief.

echter dat wet- en regelgeving gericht op bossen primair een bevoegdheid van de lidstaten is en Nederland merkt in dit kader op dat de taakafbakening tussen de Commissie en de lidstaten niet altijd even duidelijk is omschreven. Zo is bij de maatregel over de formulering van criteria voor duurzaam bosbeheer de taakafbakening niet geheel duidelijk. Hetzelfde geldt voor enkele voorstellen die binnen andere beleidsterreinen vallen. Dit geldt met name voor het bevorderen van de genetische diversiteit van bossen, en voor de internationale standaard voor fytosanitaire maatregelen (ISPM15) inzake verpakkingshout. De standaard geldt al voor import uit derde landen, maar de Commissie wil dit verder uitbreiden naar intern handelsverkeer. Nederland is voorstander hiervan maar neemt vooralsnog geen leidende rol. Nederland zal in verdere besprekingen ervoor zorg dragen dat wet- en regelgeving op het gebied van bossen een nationale bevoegdheid blijft.

Proportionaliteit

Ten aanzien van de proportionaliteit heeft Nederland een positieve grondhouding met kanttekeningen. De voorgestelde maatregelen verhouden zich qua inhoud goed met de doelstellingen. Veel maatregelen leveren meerwaarde op dankzij uitvoering op Europees niveau of met Europese coördinatie. Daarnaast laat de mededeling de uitvoering van de maatregelen in het algemeen zo veel mogelijk over aan de lidstaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor communicatie naar boseigenaren, klimaatmaatregelen en natuurbehoud. Op het gebied van bosinformatie stuurt de mededeling aan op stroomlijning van de diverse kennissystemen, maar ze laat ruimte aan de lidstaten voor eigen gegevensverzameling en inbreng.

Financiële consequenties (financiële gevolgen voor de EU-begroting, overheden, bedrijfsleven en/of burgers)

Er zijn geen gevolgen voor de EU-begroting voorzien. Er is geen financieel memorandum, alleen een alinea die verwijst naar bestaande bronnen voor financiering, waarvan de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (het Plattelandsontwikkelingsprogramma) de belangrijkste is (90%). Verder zijn middelen voorzien uit Horizon 2020, structuurfondsen, LIFE+ en uit de fondsen voor derde landen.

Het is nog onduidelijk hoeveel kosten de strategie met zich meebrengt voor de lidstaten. Overigens worden veel in de mededeling voorgestelde maatregelen - bijvoorbeeld waardering van ecosysteemdiensten - al uitgevoerd of deze zijn al in staand beleid belegd - bijvoorbeeld de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal². Nederland acht het van belang dat acties voortvloeiend uit de strategie niet tot extra kosten mogen leiden en primair in bestaand beleid moeten worden ingebed.

¹ De Nederlandse vertaling hanteert strengere termen dan de oorspronkelijk Engelse tekst. De Engelse tekst is echter leidend bij de interpretatie van het voorstel.

² Kamerstukken II, 2012/13, 26 407, nr. 85

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e)) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Bedrijven en boscijgenaren zullen mogelijk netto profiteren van de maatregelen voor de houtsector. Daarbij gaat het om onder andere bevordering van duurzame houtproductie, grondstof- en energie-efficiënte fabricageprocessen, innovatie, marktexpansie en toegang tot derde markten. Voor burgers zijn geen extra lasten voorzien.

Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De mededeling beperkt zich tot het opsommen van de 42 maatregelen, waarvan sommige met deadlines, maar voorziet niet in een actieplan. Voor terreinbeheerders kunnen bepaalde maatregelen (zoals criteria duurzaam bosbeheer) consequenties hebben in de praktijk, maar aard en omvang zijn nu nog niet te bepalen. Enige toename van ambtelijke inzet en rapportage mag worden verwacht, vooral wat betreft de paragrafen 'Verbetering van de kennisbasis', 'Nieuwe en innovatieve bosbouwmodellen', en 'Bevordering van coördinatie en communicatie'. Hieronder vallen 'strategische oriëntaties' om bosinformatie, -modellering en -onderzoek te harmoniseren en nationale inventarisaties en andere kennissystemen te coördineren. Hoewel veel maatregelen aan de Europese Commissie worden toegeschreven, wordt van lidstaten wel inbreng en/of rapportage verwacht. In verdere besprekingen zal Nederland inzetten op vrijwilligheid van uitvoering, stroomlijning van rapportages met bestaande verplichtingen en beperking van werkdruk.

4. Nederlandse positie

Nederland benadrukt dat het bosbeleid primair een bevoegdheid van de lidstaten is. Europese bossen vervullen echter functies die de landsgrenzen overstijgen. Daarmee vervullen bossen dus een rol voor de gehele EU en dus ook voor Nederland. Aan de volgende functies van bossen hecht Nederland in het bijzonder belang:

- Bossen als leefomgeving voor biodiversiteit, opslag van koolstof (klimaatbeleid), en als leverancier van ecosysteemdiensten (bodembescherming, wateropslag etcetera);
- Instandhouding van de leefomgeving voor de mens (gezondheid, recreatie, etcetera)
- Bossen als grondstofleverancier (hout, biomassa);

Veel beleidsvelden zoals klimaat, energie, biodiversiteit en industrie hebben invloed op bossen. Effectief duurzaam bosbeheer is gebaat bij coherentie tussen deze beleidsvelden. Ook dit is in de eerste plaats een zaak van de lidstaten, maar ook op Europees niveau acht Nederland beleidscoherentie van belang voor het realiseren van duurzaam bosbeheer.

Nederland is van mening dat de mededeling een goed overzicht biedt van alle beleidsvelden die van invloed zijn op bossen en staat achter het betrekken van deze beleidsvelden bij de ambities van de bossenstrategie. Nederland denkt dat de EU-bossenstrategie kan bijdragen aan:

- een duurzame, efficiënte en concurrerende biogebaseerde houtindustrie;
- het versterken en harmoniseren van duurzaam bosbeheer voor multifunctionele functievervulling van bossen binnen de EU;
- coherentie met beleidsvelden die invloed op bossen hebben, zoals het biodiversiteits-, milieu-, klimaat-, energie- en economisch beleid;
- versterkte geloofwaardigheid van de EU op het gebied van het FLEGT-actieplan ³ van de EU tegen illegaal hout.
- een goed kader om in EU-verband verder invulling te geven aan internationale afspraken zoals het United Nations Forum of Forests (UNFF) en het Biodiversiteitsverdrag (CBD).
- samenwerking en uitwisseling van kennis op het gebied van multifunctioneel bosbeheer. Daarmee is ook het Nederlandse belang gediend.

Nederland is op een aantal punten kritisch. Allereerst zou de Commissie alleen die taken moeten oppakken waartoe zij bevoegd is. De taakverdeling tussen de Commissie en de lidstaten is thans niet altijd even duidelijk omschreven. Dit zal moeten worden verduidelijkt. Uitgangspunt daarbij is dat de bossenstrategie niet mag leiden tot het verleggen van taken van de lidstaten naar de EU. Ten tweede vindt Nederland dat de EU-criteria voor duurzaam bosbeheer aan dienen te sluiten bij de internationaal overeengekomen duurzaamheidscriteria. Deze internationale criteria kunnen als basis dienen voor de voorstellen voor duurzaamheidscriteria voor vaste brandstof die onder de richtlijn duurzame energie worden voorbereid⁴. Nederland benadrukt in dit kader dat, waar criteria op EU-niveau kunnen worden gestroomlijnd, de uiteindelijke invulling en toepassing daarvan (indicatoren, wijze van toepassing etcetera) primair een nationale bevoegdheid is. Ten derde is Nederland van mening dat de Commissie duidelijkheid dient te verschaffen over de geïdentificeerde maatregelen en de planning ervan. Tevens moeten kosten en tijdsinzet voor de komende jaren inzichtelijk worden gemaakt. Tot slot is Nederland geen voorstander van extra werkdruk als gevolg van rapportageverplichtingen voor de lidstaten. Rapportageverplichtingen dienen aan te sluiten bij internationaal overeengekomen 'rapportageformats' die ook voor Nederland zelf van belang zijn.

³ De kern van het FLEGT-actieplan (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) bestaat uit partnerschappen tussen de Europese Unie en houtproducerende landen. Doel van deze bilaterale overeenkomsten is om landen bij te staan in de strijd tegen de ontbossing

⁴ De criteria voor biomassa gaan verder dan duurzaam bosbeheer en betreffen ook vervolgprocessen, verbrandingscondities etc.

Fiche 7: Verordening Europees Ontwikkelingsfonds: Uitvoering, Financieel Reglement en Overbruggingsfaciliteit

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

1. Voorstel voor een *Verordening* van de Raad inzake het Financieel Reglement van toepassing op het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (11^e EOF)
2. Voorstel voor een *Besluit van de Raad* betreffende overgangsmaatregelen voor het beheer van het EOF tussen 1 januari 2014 en de inwerkingtreding van het 11e EOF

Datum ontvangst Commissiedocument

1. 25 september 2013
2. 1 oktober 2013

Nr. Commissiedocument

1. COM(2013)660
2. COM(2013)663

Prelex

1. http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=1041256
2. http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=1041263

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Niet van toepassing.

Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

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

a) Rechtsbasis

1. De Verordening is gebaseerd op artikel 10, lid 2 van het Intern Akkoord voor het 11^e EOF.
2. Het Besluit is gebaseerd op artikel 1, lid 5 van het Intern Akkoord voor het 10^e EOF.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

1. Het Financieel Reglement voor het 11^e EOF wordt met gekwalificeerde meerderheid door de Raad vastgesteld, conform de in artikel 8 van het Intern Akkoord voor het 11^e EOF bepaalde stemverdeling. Het Europees Parlement speelt geen rol in de besluitvorming.
2. Het Besluit betreffende overgangsmaatregelen voor het beheer van het EOF tussen 1 januari 2014 en de inwerkingtreding van het 11^e EOF (hierna: overbruggingsfaciliteit) wordt met eenparigheid van stemmen genomen door de Raad.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Er worden geen nieuwe gedelegeerde bevoegdheden of uitvoeringsbevoegdheden voorgesteld. Er worden wel verschillende verwijzingen gemaakt naar het Financieel Reglement (Verordening 966/2012), waarmee sommige reeds bestaande gedelegeerde handelingen rechtstreeks van toepassing worden verklaard op het EOF. Eenzelfde soort constructie werd ook gebruikt in het 10^e EOF.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Context*

De Europese Raad van 7 en 8 februari 2013 heeft besloten dat de financiering van de samenwerking met de ACS-landen – die voortvloeit uit het Verdrag van Cotonou tussen de EU en haar lidstaten en de 79 landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen) – in de periode 2014-2020 blijft plaatsvinden via het intergouvernementele Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Belangrijkste doelstellingen van het Verdrag van Cotonou zijn armoedebestrijding, geleidelijke integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie en duurzame ontwikkeling. Het Intern Akkoord tussen de lidstaten dat in juni jl. werd getekend voorziet in de goedkeuring door de Raad, met eenparigheid van stemmen, van een Uitvoeringsverordening voor het 11^e EOF en de goedkeuring door de Raad, met een gekwalificeerde meerderheid, van een Financieel Reglement voor het 11^e EOF.

- *Korte inhoud voorstel*

1. De Commissie doet een voorstel voor een Financieel Reglement dat de regels bevat voor de financiële uitvoering en implementatie van het 11^e EOF. Het voorstel volgt waar mogelijk de inhoud van het onlangs herziene Financieel Reglement voor de algemene EU begroting (COM(2012)966) en geeft duidelijk aan wanneer het EOF-specifieke bepalingen betreft.
2. De Commissie stelt overgangsmaatregelen (overbruggingsfaciliteit) voor om ervoor te zorgen dat de fondsen uit het 10^e EOF beschikbaar blijven tussen 1 januari 2014 en de inwerkingtreding van het Intern Akkoord (pas nadat de ratificatieprocedures in de verschillende lidstaten zijn afgerond). De overbruggingsfaciliteit wordt gefinancierd uit resterende en geannuleerde middelen van het 10^e EOF en van eerdere EOF-fondsen.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel voor beide voorstellen is positief.

- *Implicaties/risico's/kansen*

De Nederlandse bijdrage aan het 11^e EOF (2014-2020) is bepaald op € 1,45 miljard (4,78 procent van het totaal) en wordt geheel gefinancierd uit ODA-middelen¹. Door middel van het EOF heeft de EU middelen beschikbaar om een eigen extern- en ontwikkelingsbeleid te voeren in de landen in de ACS-landen. Dit levert kansen op voor Nederland, omdat Europese ontwikkelingssamenwerking een belangrijke aanvulling is op bilateraal beleid. De kwaliteit van de hulp uit het EOF is de laatste 10 jaar aanzienlijk verbeterd zoals werd aangetoond door de recente evaluatie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) over het Europees ontwikkelingsbeleid die dit voorjaar verscheen². Risico's die de uitvoering van het 11^e EOF kunnen belemmeren zijn de samenwerking tussen de Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) zowel in Brussel als in partnerlanden. Lidstaten zullen zich in partnerlanden ook aan een gezamenlijke aanpak moeten willen verbinden. Een ander risico betreft dat de aangekondigde wederkerigheid/conditionaliteit minder strak uit de verf komt dan Nederland zou willen bijvoorbeeld omdat er bestedingsdruk ontstaat. Lidstaten hebben relatief veel invloed (zowel via ambassades als via het EOF-comité) bij de vormgeving en uitvoering van het 11^e EOF. Het EOF krijgt bovendien jaarlijks een goedkeurende verklaring van de Europese Rekenkamer. Een nieuw en geharmoniseerd Financieel Reglement voor het 11^e EOF biedt kansen in termen van beter financieel beheer en duidelijke regelgeving.

- *Nederlandse positie*

1. Nederland ondersteunt het voorstel van de Commissie om het Financieel Reglement voor het 11^e EOF zoveel mogelijk te harmoniseren met het Financieel Reglement voor de algemene EU begroting. Nederland beziet het voorstel in samenhang met het voorstel van de Commissie voor de Uitvoeringsverordening (COM(2013)445), die beide zijn opgehangen onder het Intern Akkoord voor het 11^e EOF. In het kader van deze beide voorstellen zal Nederland zich hard maken voor een sterke en consistente verwijzing naar gezamenlijke programmering; een verwijzing naar de meer politieke benadering van begrotingssteun; een sterke resultaat- en impactmeting; behoud van bepalingen die bijdragen aan verbeterd financieel beheer en een betere verantwoording over EU fondsen; en behoud van bepalingen die het mandaat vastleggen van de Europese Rekenkamer om de rechtmatigheid van EOF fondsen te beoordelen. Deze inzet stemt overeen met de Nederlandse inzet voor de Verordeningen van de instrumenten van extern beleid die worden gefinancierd lastens Categorie IV van de EU-begroting³.

¹ Official Development Assistance (ODA)

² Zie Kamerstuk 21501-04 nr. 156

³ Zie BNC fiche, Kamerstuk 22112 nr.1330

2. Nederland ondersteunt het voorstel van de Commissie tot oprichting van een overbruggingsfaciliteit. Hiermee wordt een financieringsgat tussen 1 januari 2014 en de inwerkingtreding van het Intern Akkoord voor het 11^e EOF voorkomen. Nederland zal aandringen op een heldere uitleg over de praktische werking en precieze consequenties van deze overbruggingsfaciliteit.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

1. De Europese Raad van 7 en 8 februari 2013 heeft besloten dat de financiering van de samenwerking met ACS-landen in de periode 2014-2020 blijft plaatsvinden via het intergouvernementele Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). De vormgeving van het 11^e EOF volgt daarom een ander traject dan de andere instrumenten voor het EU extern beleid.

De onderlinge afspraken tussen de EU-lidstaten die gelden voor het 11^e EOF zijn vastgelegd in een Intern Akkoord. Dit Intern Akkoord werd op 26 juni 2013 en marge van de Raad Buitenlandse Zaken ondertekend en zal de komende periode ter ratificatie aan het Parlement worden voorgelegd via uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure. Het Intern Akkoord voorziet in de goedkeuring door de Raad, met eenparigheid van stemmen, van een Uitvoeringsverordening voor het 11^e EOF en de goedkeuring door de Raad, met een gekwalificeerde meerderheid, van een Financieel Reglement voor het 11^e EOF.

In de Uitvoeringsverordening voor het 11^e EOF (COM(2013)445) worden de belangrijkste uitgangspunten en werkwijze voor de uitvoering en programmering vastgelegd. In deze Verordening moet de vertaalslag plaatsvinden van beleid naar praktijk. De Commissie hanteert als leidraad haar herziene ontwikkelingsbeleid zoals dat is neergelegd in de *Agenda for Change*⁴, de Europese Consensus en de afspraken over effectiviteit van de hulp die tussen donoren en ontvangende landen in Parijs (2005), Accra (2008) en Busan (2011) zijn vastgelegd. Het Financieel Reglement (COM(2013)660) bevat de regels voor de financiële uitvoering en implementatie van het 11^e EOF. Het voorstel volgt waar mogelijk de structuur en inhoud van het onlangs herziene Financieel Reglement voor de algemene EU begroting (COM(2012)966). Het voorstel geeft duidelijk aan wanneer de relevante bepalingen van het Financieel Reglement voor de algemene EU begroting (en de uitvoeringsvoorschriften ervan) van toepassing zijn en wanneer bepalingen specifiek zijn voor het 11^e EOF. Zowel de Uitvoeringsverordening als het Financieel Reglement worden op zijn vroegst geagendeerd voor de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van december 2013. De Kamer wordt hierover te zijner tijd via de Geannoteerde Agenda voor de Raad geïnformeerd.

⁴ Zie Kamerstuk 21501-04 nr. 137

2. Artikel 1, lid 5, van het Intern Akkoord van het 10^e EOF bepaalt dat de middelen uit het 10^e EOF (met uitzondering van middelen voor de Investeringsfaciliteit) niet kunnen worden vastgelegd na 31 december 2013 tenzij de Raad met eenparigheid van stemmen en op voorstel van de Commissie anders besluit. Het Intern Akkoord tot oprichting van het 11^e EOF treedt echter pas in werking twee maanden nadat alle EU lidstaten het Akkoord hebben geratificeerd. Omdat het onhaalbaar is de ratificatieprocedures in de verschillende lidstaten voor 1 januari 2014 af te ronden, stelt de Commissie overgangsmaatregelen voor (overbruggingsfaciliteit) om ervoor te zorgen dat de fondsen uit het 10^e EOF beschikbaar blijven tussen 1 januari 2014 en de inwerkingtreding van het Intern Akkoord. Deze overbruggingsfaciliteit wordt gefinancierd uit resterende en geannuleerde middelen van het 10^e EOF en van eerdere EOF-fondsen. Er wordt eveneens voorgesteld dat de middelen die in het kader van deze overbruggingsfaciliteit worden vastgelegd ten laste komen van het 11^e EOF.

- *Impact assessment Commissie*
Niet van toepassing.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het EOF is onder het desbetreffende Intern Akkoord buiten het institutionele kader van de Unie opgericht in de vorm van een akkoord tussen de lidstaten, met gebruikmaking van de instrumenten van de Unie.

1. Rechtsbasis voor dit voorstel is artikel 10, lid 2 van het 'Intern Akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten van de Europese Unie, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de financiering van de steun van de Europese Unie binnen het meerjarig financieel kader voor 2014–2020 voor de ACS-EU-Partnerschapsovereenkomst (hierna: Intern Akkoord), en betreffende de toewijzing van financiële bijstand ten behoeve van de Landen en Gebieden Overzee (LGO) waarop de bepalingen van het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zijn.
2. Rechtsbasis is artikel 1, lid 5 van het Intern Akkoord voor het 10^e EOF. Er vindt momenteel discussie plaats over of het gedeelte van het voorstel dat de uitvoering van de overbruggingsfaciliteit betreft op basis van artikel 10, lid 2 van het Intern Akkoord voor het 10^e EOF zou moeten worden aangenomen. Mogelijk zal dit gedeelte apart worden vastgesteld, waarbij de Uitvoeringsverordening voor het 10^e EOF geamendeerd zal worden volgens de lijnen van de Uitvoeringsverordening voor het 11^e EOF, zodra deze laatste Verordening is aangenomen. Nederland zou dit kunnen steunen.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit:

In het eerdere BNC fiche over het financieringsvoorstel van de Commissie voor het 11e EOF is destijds een positief oordeel gegeven over de subsidiariteit van het EOF⁵. Dit positieve subsidiariteitsvoorstel kan hier worden herhaald: de Unie moet over instrumenten beschikken om haar externe beleid vorm te geven, waaronder Europese ontwikkelingssamenwerking, die een gedeelde bevoegdheid is van Unie en lidstaten. Daar horen middelen bij die de Commissie zelf kan inzetten en het is wenselijk dat daarbij afspraken worden gemaakt over de regels voor besteding van middelen. Het spreekt voor zich dat deze regels (het Financieel Reglement) voor een intergouvernementeel fonds ook in gezamenlijkheid worden vastgesteld. Ook de aansluiting van het Financieel Reglement voor het 11^e EOF bij het Financieel Reglement voor de EU-begroting noopt ertoe dit op Europees niveau aan te nemen. Ook het subsidiariteitsoordeel over de overbruggingsfaciliteit is positief: ook dit besluit kan alleen gezamenlijk worden genomen.

Proportionaliteit

Het proportionaliteitsoordeel over het Financieel Reglement is positief. Het Commissievoorstel staat in juiste verhouding tot het doel en sluit ook aan bij het Financieel Reglement voor de EU-begroting. Ook wat betreft de overbruggingsfaciliteit luidt het proportionaliteitsoordeel positief. Dit voorstel wordt gefinancierd uit resterende en geannuleerde middelen van het 10^e EOF en van eerdere EOF-fondsen, waarbij de vastleggingen ten laste komen van het 11^e EOF. Hiermee wordt het in de Europese Raad van 7 en 8 februari 2013 afgesproken totaalbedrag voor het 11^e EOF van € 30,5 miljard voor de periode 2014-2020 gerespecteerd.

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

Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen. Het 11^e EOF valt buiten de EU-begroting en de financiële middelen zijn vastgesteld in het Intern Akkoord.

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

Het Financieel Reglement voor het 11e EOF heeft geen financiële consequenties voor de Rijksoverheid omdat het hier wetgeving betreft ter implementatie en uitvoering van de afspraken in het 11^e EOF. De Nederlandse bijdrage aan het 11e EOF bedraagt € 1,45 miljard voor de periode 2014-2020 (4,78% van het totaalbedrag) en is vastgelegd in het Intern Akkoord. De overbruggingsfaciliteit zal gevuld

⁵ Zie de Nederlandse inzet t.a.v. het financieringsvoorstel Europees Ontwikkelingsfonds (2014-2020), Kamerstuk 22 112 nr. 1313

worden met resterende en geannuleerde middelen uit het 10^e EOF en eerdere EOF's. Het betreft hier middelen die reeds eerder zijn overeengekomen.

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

Geen.

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

Geen.

6. Implicaties juridisch

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

Geen.

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

1. De Commissie voorziet aanname van het voorstel voor 2013. Volgens het voorstel treedt de Verordening in werking op de derde dag na publicatie in het Publicatieblad van de EU. Met het oog op een tijdige programmering en uitvoering van programma's van het 11^e EOF is het doel dit uiterlijk voor het einde van 2013 te laten plaatsvinden.
2. Het Besluit tot instelling van de overbruggingsfaciliteit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de EU. Het is van toepassing vanaf 1 januari 2014 tot de inwerkingtreding van het Intern Akkoord van het 11^e EOF.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

EOF is onderwerp van de beleidsevaluatiecyclus van de Commissie. Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot uitvoer van een aparte evaluatie (zogenaamde *Performance Review*).

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) zijn belast met de uitvoering van het 11^e EOF. De voorstellen hebben geen nieuwe consequenties ten opzichte van de huidige situatie.

b) Handhaafbaarheid

De lidstaten en de ambassades van de lidstaten in de ACS-landen zijn nauw betrokken bij de voorbereiding van de programma's door de Commissie onder het 11^e EOF. Lidstaten zijn daarnaast betrokken bij de voorbereiding van programma's door de Europese Investeringsbank (EIB) onder het 11^e EOF. Besluiten over individuele bestedingen onder het 11^e EOF worden voorgelegd aan het EOF-

comité – en daar waar het uitvoering door de EIB betreft aan het comité van de Investeringsfaciliteit (IF-comité) – waarin de lidstaten zitting hebben. Stemverhoudingen in deze comités zijn bepaald in artikel 8 van het Intern Akkoord op basis van de verdeelsleutel voor de bijdragen van de lidstaten aan het 11^e EOF. De Europese Rekenkamer dient elk jaar een goedkeurende accountsverklaring af te geven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het 11^e EOF is per definitie ontwikkelingsrelevant. In lijn met de basisbeginselen van het Verdrag van Cotonou zijn de doelstellingen voor het 11^e EOF de uitroeiing van armoede, duurzame ontwikkeling en geleidelijke integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie. In lijn met eerdere fondsen heeft het 11^e EOF een sterke focus op de minst ontwikkelde en lagere inkomenslanden.

9. Nederlandse positie

Nederland ondersteunt het voorstel van de Commissie om het Financieel Reglement voor het 11^e EOF zoveel mogelijk te harmoniseren met het Financieel Reglement voor de algemene EU begroting. Dit is in lijn met de Nederlandse inzet en het voornemen van de Commissie, zoals is opgenomen in de conclusies van de Europese Raad van 7 en 8 februari 2013, om het EOF vanaf 2021 onder de EU-begroting te brengen. Nederland is van mening dat het voorstel voldoende duidelijk maakt welke bepalingen van het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften ervan van toepassing zijn en welke bepalingen specifiek zijn voor het 11^e EOF.

Belangrijke uitgangspunten van het Financieel Reglement voor de algemene EU begroting waren: 1) reductie van administratieve lasten voor (eind)begunstigden, contractanten en implementerende partners; 2) verbetering van de uitvoeringsinstrumenten en vereenvoudigen van regels en procedures; en 3) borgen van goed financieel beheer (rechtmatigheid), het verbeteren van verantwoording en de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude en andere illegale activiteiten. Dezelfde uitgangspunten gelden voor het Financieel Reglement voor het 11^e EOF. Hierbij is opgemerkt dat, conform de inzet zoals neergelegd in de *Agenda for Change* en in het recente BNC-fiche over een post-2015 financieringsmodel⁶, het kabinet positief is over de inzet van innovatieve financieringsmechanismen, zodat diversificatie optreedt en méér middelen worden gegenereerd (katalyserend effect). Het gebruik van dergelijke instrumenten dient wel onderworpen te zijn aan duidelijke voorwaarden. Die voorwaarden liggen onder meer op het terrein van het voorkomen van marktverstoring, het voorkomen van budgettaire risico's, aandacht voor schuldhoudbaarheid van de ontvangende landen en een goede verantwoording van middelen.

De recente IOB-evaluatie over het Europees ontwikkelingsbeleid⁷ heeft geconstateerd dat de kwaliteit van het beheer van middelen voor het EOF de afgelopen jaren is gestegen. Nederland vindt dit een

⁶ Zie Kamerstuk 22 112 nr. 1698

⁷ Zie Kamerstuk 21501-04 nr. 149 en Kamerstuk 21501-04 nr. 156

positieve vaststelling, en zet in op verdere verbetering van het financieel beheer. Belangrijke punten voor Nederland in de onderhandelingen over het Financieel Reglement voor het 11^e EOF zijn:

- Behoud van bepalingen die bijdragen aan verbeterd financieel beheer en een betere verantwoording over EU fondsen, inclusief de verwijzing naar de nieuwe audit verplichtingen en verplichtingen voor verantwoording, de introductie van een verplichte audit opinie bij de rekeningen en een beheersverklaring (management statement) als ook door invoering van een ex-ante en ex-postevaluatie, waarmee kan worden nagegaan of de beoogde resultaten de gebruikte middelen rechtvaardigen.
- Behoud van een nadrukkelijke verwijzing naar de nieuwe audit verplichtingen en verplichtingen voor verantwoording.
- Behoud van bepalingen over het verstrekken van begrotingssteun, conform de overeengekomen tekst voor de overkoepelende Uitvoeringsverordening voor de instrumenten voor het EU extern beleid.
- Behoud van bepalingen die het mandaat vastleggen van de Europese Rekenkamer om de rechtmatigheid van EOF fondsen te beoordelen. Nederland onderstreept het belang van de Europese Rekenkamer als onafhankelijke externe auditor.

Onderhandelingen over het Financieel Reglement moeten in samenhang worden gezien met de onderhandelingen over de Uitvoeringsverordening voor het 11^e EOF. In de Uitvoeringsverordening moet het hernieuwde Europees ontwikkelingsbeleid nadrukkelijk worden vastgelegd, zoals dat ook bij de vormgeving van de overige instrumenten van het extern beleid van de Europese Unie het streven is⁸.

De *Agenda for Change* van eind 2011, heeft de koers vastgelegd voor EU-programmering voor de periode 2014-2020: meer nadruk op goed bestuur en mensenrechten, meer focus en differentiatie, meer aandacht voor private sector ontwikkeling en rol bedrijfsleven, meer nadruk op nieuwe financieringsinstrumenten en streven naar gezamenlijke programmering tussen de EU en de lidstaten. De uitgangspunten uit de *Agenda for Change* zullen richtinggevend zijn bij de uitvoering van het 11e EOF. De Europese Consensus inzake ontwikkeling (2005) en de afspraken over effectiviteit van de hulp die tussen donoren en ontvangende landen in Parijs (2005), Accra (2008) en Busan (2011) zijn vastgelegd, maken eveneens deel uit van het algemene beleidskader voor de programmering en uitvoering van het 11e EOF.

Nederland steunt een Uitvoeringsverordening waarin bovenstaande algemene uitgangspunten duidelijk herkenbaar zijn. Nederland zet specifiek in op een sterke en consistente verwijzing naar gezamenlijke programmering; een verankering van de meer politieke benadering van begrotingssteun (conform de Raadsconclusies van 14 mei 2012); en een sterke resultaat- en impactmeting (conform de aanbevelingen van IOB).

⁸ Zie Kamerstuk 22112 nr.1330

Nederland ondersteunt het voorstel van de Commissie tot oprichting van een overbruggingsfaciliteit. Hiermee wordt een financieringsgat tussen 1 januari 2014 en de inwerkingtreding van het Intern Akkoord voor het 11^e EOF voorkomen. Nederland zal de Commissie vragen om een heldere (schriftelijke) uitleg bij de praktische werking en precieze consequenties van deze overbruggingsfaciliteit. Nederland is daarbij met name geïnteresseerd in de volgende punten:

- De juridische basis voor de uitvoering van de overbruggingsfaciliteit;
- De totale omvang van de overbruggingsfaciliteit op basis van resterende en geannuleerde middelen uit het 10^e EOF en eerdere EOF's;
- De prioriteiten van de Commissie binnen de overbruggingsfaciliteit;
- De procedures voor het verstrekken van steun vanuit de overbruggingsfaciliteit.