

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3980 Brief van de minister van Economische Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2024

Op 21 oktober jl. heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel gedaan voor amenderende wetgeving onder het acroniem "RESTORE": *Regional Emergency Support to Reconstruction* (regionale noodsteun voor reconstructie)¹. Het voorstel past twee bestaande verordeningen onder het cohesiebeleid aan: het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF+). Dit voorstel beoogt lidstaten te ondersteunen in hun wederopbouwwerkzaamheden na recente natuurrampen.

Middels deze brief wil ik uw Kamer informeren over de Nederlandse positie t.a.v. dit voorstel. Vanwege de in Brussel geboden snelheid (het Hongaarse voorzitterschap kiest voor een spoedbehandeling van deze wetgeving in de Raad en het Europees Parlement is gevraagd hetzelfde te doen) vervangt deze brief het reguliere BNC-fiche. U bent al eerder geïnformeerd door de Minister van LNVN over een gerelateerd voorstel, dat middelen voor hetzelfde doel vrijspeelt uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (POP3)².

Inhoud en context voorstel

Recente natuurrampen hebben in sommige gebieden in Midden-, Oost- en Zuid-Europa verwoestende gevolgen gehad. Daar zal uitgebreide wederopbouw nodig zijn om beschadigde infrastructuur en uitrusting te herstellen. Om hieraan bij te dragen stelt de Commissie voor wetgeving voor het EFRO en het ESF+ te verruimen en het zo mogelijk te maken om een deel van deze middelen hiervoor in te zetten. Volgens de Commissie moet dit geen tijdelijke maatregel zijn, maar moeten deze fondsen tot aan het eind van de huidige periode van het Meerjarig Financieel Kader (MFK; 2021-2027) kunnen worden ingezet in reactie op natuurrampen.

¹ COM(2024) 496 final

² Kamerstuk 28 625, nr. 368

Hiervoor stelt de Commissie voor dat wanneer lidstaten een natuurramp uitroepen, zij maximaal 10% van de aan hen gealloceerde middelen uit de fondsen EFRO, ESF+ en het Cohesiefonds mogen inzetten voor een nieuwe prioriteit: “het ondersteunen van investeringen voor wederopbouw naar aanleiding van een sinds 1 januari 2024 opgetreden natuurramp”. Onder deze prioriteit zouden lidstaten dan projecten kunnen financieren met 100% EU-cofinanciering en 30% voorfinanciering. Op die manier zouden lidstaten dan snel middelen kunnen vrijmaken voor deze prioriteit. Deze mogelijkheid zou ook moeten bestaan voor projecten die reeds afgerond zijn, zolang de projecten maar na 1 januari 2024 zijn afgerond. De Commissie stelt voor de definitie van natuurramp te gebruiken die ook in het EU solidariteitsfonds³ wordt gebruikt. Volgens die verordening is dat een natuurramp waarvan de schade ten minste 0,6% van het bruto nationaal inkomen (BNI) van het getroffen land bedraagt. Echter, bij het RESTORE voorstel stelt de Commissie dat wanneer deze drempelwaarde van 0,6% van het BNI niet wordt gehaald, een bevoegde overheidsinstantie van de lidstaat alsnog een natuurramp kan uitroepen.

Kabinetsappreciatie

Inhoudelijke appreciatie

Het kabinet verwelkomt de voortvarendheid van de Commissie om de getroffen regio's snel te willen helpen bij de problemen die zij ervaren. In tijden van nood is het extra belangrijk dat we binnen de Europese Unie kijken wat er mogelijk is om elkaar te helpen. Het kabinet stelt zich dan ook solidair op met andere Europese lidstaten die eerder dit jaar zijn getroffen door natuurrampen.

Tegelijkertijd heeft het kabinet wel grote twijfels bij het instrument dat de Commissie voorstelt. Het kabinet is van mening dat 100% EU-cofinanciering in principe ongewenst is, omdat lokaal, regionaal en/of nationaal eigenaarschap bij projecten belangrijk is. 100% cofinanciering vanuit de EU kan leiden tot verkeerde prikkels, omdat de noodzaak tot doelmatige en doeltreffende besteding van eigen middelen wegvalt. Hiermee wordt ook controle op de middelen vanuit de lidstaten zelf ontmoedigd. De Europese Rekenkamer beaamt dit in haar analyse over de belangrijkste factoren die hebben geleid tot fouten in de cohesie-uitgaven voor 2014-2020⁴. Daarnaast is het voor het kabinet op dit moment niet

³ [Regulation \(EC\) No 2012/2002 establishing the European Union Solidarity Fund](#)

⁴ Analyse 03/2024: Een overzicht van het zekerheidskader en de belangrijkste factoren die hebben geleid tot fouten in de cohesie-uitgaven voor 2014-2020 - <https://www.eca.europa.eu/nl/publications/rv-2024-03>

duidelijk waarom er gekozen is voor de percentages van 10% van de totale allocatie die lidstaten hiervoor mogen inzetten als ook voor de 30% voorfinanciering die wordt voorgesteld. Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen om een inhoudelijke onderbouwing te ontvangen voor deze percentages. Ook heeft het kabinet moeite met de definitie van “natuurramp” in het kader van de voorgestelde verordening, doordat de ondergrens (schade natuurramp moet ten minste 0,6% van het BNI bedragen) uit het Solidariteitsfonds wordt losgelaten in het kader van dit voorstel. Tot slot is het kabinet van mening dat wanneer er cohesiemiddelen worden geflexibiliseerd ten behoeve van onvoorziene omstandigheden of rampen, dit altijd tijdelijke maatregelen zouden moeten zijn. Het lange termijndoel van het cohesiebeleid, economische convergentie, mag niet uit het oog worden verloren.

Het is op dit moment voor het kabinet nog niet duidelijk of er in Nederland ook gebruik zal (kunnen) worden gemaakt van de nu voorgestelde verordening. In Nederland zijn veel van de middelen uit het cohesiebeleid al gecommitteerd en speelt (op dit moment) geen natuurramp in de zin van het onderhavige voorstel waar deze middelen voor zouden kunnen worden aangewend.

Juridische aspecten

Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 164, artikel 175, lid 3, en artikel 178. Deze artikelen geven de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen gericht op de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang in de Unie. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van cohesiebeleid is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de tussen de EU en de lidstaten conform artikel 4 lid 2(c) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet

onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief. De verordening heeft tot doel lidstaten te ondersteunen in hun wederopbouwwerkzaamheden na recente natuurrampen, met middelen uit het cohesiebeleid. Gezien het feit dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze fondsen onder het cohesiebeleid gedeeld wordt tussen lidstaten en de Commissie, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt zonder dat de Commissie hieraan meewerkt. Huidige wetgeving omtrent het cohesiebeleid voorkomt expliciet het inzetten van middelen voor reconstructiewerkzaamheden als gevolg van natuurrampen, zoals deze wetgeving beoogt te faciliteren. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is deels positief, deels negatief. De verordening heeft tot doel lidstaten te ondersteunen in hun wederopbouwwerkzaamheden na recente natuurrampen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat er liquiditeitssteun wordt verleend aan lidstaten die dat urgent nodig hebben. Het introduceren van een nieuwe prioriteit onder het cohesiebeleid waardoor lidstaten hun middelen kunnen inzetten voor reconstructie is, naar het oordeel van het kabinet, een proportionele maatregel voor dit doel. Door de 100% cofinanciering en de 30% voorfinanciering die in het voorstel zitten, kan er daarnaast snel worden gehandeld. Het kabinet is van mening dat deze twee elementen proportioneel zouden kunnen zijn, ware het niet dat er op dit moment een onderbouwing van de percentages ontbreekt.

Het kabinet is voorts van mening dat het voorstel op andere punten verder gaat dan noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken. Het niet-tijdelijke karakter van het voorstel zorgt ervoor dat het kabinet ziet dat het cohesiebeleid verwordt tot een structureel crisisinstrument. Het kabinet is van mening dat daarvoor andere

EU-wetgeving, zoals het EU solidariteitsfonds, bestaat en wil ervoor waken dat het cohesiebeleid hierdoor minder inzet kan plegen op haar eigen lange termijn hoofddoelen. Daarnaast ziet het kabinet dat de gehanteerde definitie van wat een natuurramp is, erg breed is en ook significant de definitie uit het EU solidariteitsfonds oprekt. Een zo brede definitie is niet noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken: steun bieden aan lidstaten die door ernstige natuurrampen schade opgelopen hebben. De drempelwaarden aan schade van een ramp die in het EU solidariteitsfonds worden gebruikt om vast te stellen of iets een ernstige natuurramp is, zouden -volgens het kabinet- ook kunnen gelden voor dit voorstel. Dat zou betekenen dat de schade van een ramp ten minste 0,6 % van het BNI van een lidstaat moet bedragen voordat er gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die dit voorstel biedt. Tot slot is het kabinet van mening dat de gekozen maximumallocatie die voor dit doel mag worden aangewend, 10% van de totaalallocatie die lidstaten hebben voor hun ESF+, EFRO en Cohesiefonds, onvoldoende gemotiveerd is. Het kabinet is van mening dat dit aandeel van 10% van de totaalallocatie te groot is. Het doel zou, op basis van de huidige beschikbare informatie, ook met een kleiner percentage kunnen worden gehaald. Hiermee gaat deze maatregel dus verder dan noodzakelijk en is er een minder ingrijpend alternatief mogelijk.

Financiële gevolgen

EU

Het voorstel heeft betrekking op cohesiebeleidsprogramma's van de programmeringsperiode 2021-2027 en wijzigt de bestaande begrotingsvastleggingen niet. Het vraagt dus niet om additionele financiële middelen.

Het voorstel zal wel resulteren in aanvullende voorfinanciering en daardoor zullen betalingskredieten naar voren moeten worden gehaald. Voor 2025 was de aanvullende voorfinanciering niet opgenomen in de ontwerpbegroting waarover nu onderhandeld wordt. Om in de dringende behoeften te voorzien en snel steun te verlenen aan de door rampen getroffen lidstaten, heeft de Commissie voorgesteld de extra betalingsbehoeften te dekken door middel van een nota van wijzigingen bij de ontwerpbegroting 2025. Dit is nog afhankelijk van de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement over de jaarbegroting van 2025, hierover wordt uw Kamer apart geïnformeerd. Het extra bedrag voor 2025 bedraagt voor het EFRO en het ESF+ samen 3 miljard EUR en komt overeen met de voorfinanciering van 30 % van de geraamde

toewijzing (10 miljard EUR) aan de specifieke prioriteiten na sinds 1 januari 2024 opgetreden natuurrampen. Het voorstel dateert van voor de recente overstromingen in Spanje. Naar aanleiding hiervan heeft de Commissie een extra bedrag voor EFRO voorgesteld van 1 miljard EUR bovenop de 3 miljard EUR. De mogelijkheid om een verhoogd EU-financieringspercentage tot 100% aan te vragen voor zowel het EFRO als het ESF+ zal ook leiden tot het gedeeltelijke naar voren halen van betalingen, gevolgd door lagere betalingen in een later stadium, aangezien het totale budget ongewijzigd blijft. Het daadwerkelijke effect zal afhangen van de mate waarin de lidstaten ervan gebruikmaken.

Nationaal

Er is geen minimale nationale medefinanciering vereist in dit voorstel. Normaal gesproken cofinancieren het Rijk, de decentrale overheden en de private sector de Europese middelen voor EFRO en ESF. Bij eventuele programmawijzigingen om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die dit voorstel biedt, zouden er, zij het zeer beperkt, extra uitvoeringskosten kunnen zijn.

De minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts