

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3348

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2022

Op 8 maart jl. heeft de Europese Commissie (EC) een voorstel gedaan voor een verordening: Cohesieactie voor vluchtelingen in Europa (Cohesion's Action for Refugees in Europe – CARE).¹ De Commissie heeft op hetzelfde moment een bredere mededeling gepubliceerd over Europese ondersteuning aan Oekraïense vluchtelingen en aanpassing van het AMIF-voorstel (Asiel, Migratie en Integratiefonds), waarover uw Kamer separaat wordt geïnformeerd.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over het voorstel en de beoordeling van het kabinet. Gegeven de urgente aard van het Commissievoorstel wenst het Franse voorzitterschap vaart te maken met de besluitvorming over dit voorstel, en is het voornemens om na een versnelde wetgevingsprocedure samen met het Europees parlement (EP) te komen tot aannamen van het voorstel in april, zonder dat een van beide instituties amendementen in het voorstel zal aanbrengen. Gelet op de snelheid van de Brusselse onderhandelingsprocessen en het belang dat het kabinet hecht aan een tijdige informatievoorziening aan uw Kamer, is ervoor gekozen uw Kamer per brief een appreciatie te doen toekomen van het voorstel.

Inhoud van het voorstel

CARE heeft als algemene doelstelling om lidstaten en regio's in staat te stellen om noodhulp te verlenen aan de vluchtelingen in Europa als gevolg van de crisis in Oekraïne. Daarnaast geeft het voorstel mogelijkheden om lidstaten te ondersteunen bij het herstel van de COVID-19 pandemie. CARE bouwt voort op het Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII+).² Dit initiatief bestaat sinds de COVID-19 pandemie en geeft lidstaten de mogelijkheid om ongebruikte middelen uit een aantal

¹ COM(2022) 109 final

² Kamerstuk 22 112, nr. 2856

fondsen onder het cohesiebeleid, te weten het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds (CF), uit de periode 2014–2020 flexibeler in te zetten voor de gevolgen van de pandemie. Voorts benadrukt het voorstel dat het Europees Fonds voor de meest behoeftigen (EFMB)³ ook gebruikt kan worden voor voedselhulp en materiële steun aan personen die geraakt zijn door de inval van Rusland in Oekraïne, waaronder derdelanders. Bovenstaande flexibiliseringsbepalingen worden ook voor het EFMB voorgesteld. Het voorstel doet dit door aanpassing van de Algemene Bepalingen Verordening (*Common Provisions Regulation*, CPR)⁴ en het EFMB die deze flexibilisering mogelijk maakt.

Met CARE worden vier wijzigingen van het cohesiebeleid voorgesteld:

- 1) Om de druk op de nationale begrotingen te verlichten wordt de mogelijkheid van 100% medefinanciering door de EU voor de financiering van projecten uit het cohesiebeleid 2014–2020 verlengd met het boekjaar 2021–2022. Dit betreft EFRO, ESF en het Cohesiefonds;
- 2) Voor het EFRO en ESF geldt dat de lidstaten de mogelijkheid krijgen om middelen uit het EFRO of het ESF te gebruiken voor maatregelen ter ondersteuning van vluchtelingen uit Oekraïne. Door deze flexibiliteit zullen beide fondsen ook onderling projecten kunnen ondersteunen die normaal gesproken onder het andere fonds zouden vallen;
- 3) De uitgaven van de lidstaten voor alle acties voor hulp aan vluchtelingen uit Oekraïne komen met terugwerkende kracht in aanmerking voor EU-steun vanaf de begindatum van de Russische invasie, d.d. 24 februari 2022;
- 4) De verslaglegging over en de wijzigingsprocedure van programma's zullen worden vereenvoudigd.

Kabinetsappreciatie

Inhoudelijke appreciatie

Het kabinet onderstreept het belang van een eendrachtige en solidaire Europese respons op de invasie in Oekraïne en de gevolgen die dit heeft in de lidstaten. Daarom verwelkomt het de maatregelen om lidstaten te ondersteunen om noodhulp te kunnen bieden aan mensen die op de vlucht zijn voor de Russische invasie van Oekraïne. Nederland steunt het voorstel om lidstaten meer flexibiliteit te bieden om de ongebruikte middelen binnen de cohesieprogramma's voor 2014–2020 in te zetten ten behoeve van hulp aan mensen die vluchten uit Oekraïne. In principe dient cohesiebeleid gericht te zijn op lange termijn structurele hervormingen en investeringen in innovatie, vergroening, digitalisering, menselijk kapitaal en sociale inclusie, maar deze crisis vraagt om uitzonderlijke maatregelen. Het voorstel sluit aan bij de inzet van het kabinet om Europese financiering voor crisisbestrijding te vinden binnen bestaande instrumenten en reeds beschikbare middelen.

De MFK-rechtsstaatverordening is van toepassing op alle EU-middelen die na 1 januari 2021 worden uitgegeven, ongeacht onder welk Meerjarig Financieel Kader deze EU-middelen vallen. De MFK-rechtsstaatverordening is daarmee ook van toepassing op de ongebruikte middelen uit de cohesieprogramma's voor 2014–2020 die met behulp van CARE kunnen worden ingezet ten behoeve van de uitdagingen door de migratiestromen.

³ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1573

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2628

1) Appreciatie 100% EU-medefinanciering en verlenging boekjaar 2021–2022

100% EU-medefinanciering betekent dat 100% van een project door de EU gefinancierd wordt. Het kabinet is van mening dat door verplichte nationale medefinanciering er een prikkel uitgaat bij de regio's om de middelen effectief en efficiënt te besteden. Evenzo stelt het kabinet dat nationale medefinanciering van belang is om het totale investeringsbudget op peil te houden. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat, gegeven de uitdagingen als gevolg van de situatie in Oekraïne, het noodzakelijk is om lidstaten en regio's in staat te stellen zo snel en gericht mogelijk maatregelen te nemen om deze uitdagingen het hoofd te bieden. De voorgestelde 100% EU-medefinanciering draagt bij aan de snelheid waarmee lidstaten middelen kunnen inzetten. Tegen die achtergrond kan Nederland tevens de verlenging van de mogelijkheid van 100% EU-medefinanciering met het boekjaar 2021–2022 goedkeuren.

2) Appreciatie bestedingsflexibiliteit EFRO en ESF

Nederland vindt het positief dat gekeken wordt hoe binnen bestaande fondsen middelen vrijgemaakt kunnen worden om steun te verlenen aan Oekraïense vluchtelingen. In dat licht steunt het kabinet de voorgestelde flexibiliteit binnen de fondsen EFRO en ESF onder het cohesiebeleid om middelen op deze doelstelling in te zetten. Nederland vindt het logisch dat in dit kader ook naar het EFMB gekeken wordt. Het kabinet heeft vraagtekens bij het voorstel om de flexibiliteit binnen het cohesiebeleid te gebruiken ter ondersteuning bij het herstel van de COVID-19 pandemie. Daarvoor zijn er reeds bestaande instrumenten, te weten REACT-EU en de faciliteit voor herstel en veerkracht (Recovery and Resilience Facility, RRF). Deze specifieke fondsen zijn gericht op die lidstaten die de meeste schade door de crisis ten gevolg van de COVID-19 pandemie hebben onderzonden.

3) Uitgaven noodhulp met terugwerkende kracht; en

4) Vereenvoudiging verslaglegging programmawijzigingen

Nederland bevestigt de noodzaak om uitgaven voor noodhulp met terugwerkende kracht, vanaf het moment van de Russische invasie d.d. 24 februari 2022, in aanmerking te laten komen voor EU-steun. Lidstaten moeten op korte termijn in staat zijn maatregelen te treffen die nodig zijn. Desondanks hecht Nederland eraan dat er verantwoording wordt afgelegd en voldoende controle is op de uitgegeven middelen.

Hoewel het kabinet belang hecht aan een gedegen beoordeling en discussie over CARE, is de gekozen procedure begrijpelijk gezien de uitzonderlijke situatie. Het kabinet zal zich in de behandeling van het voorstel constructief opstellen.

Oordeel ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief ten aanzien van de bevoegdheid voor de verordening. De Europese Commissie baseert het voorstel op artikelen 175 (3) en 177 van de Verdrag betreffende de Werking van de Unie (VWEU). In het kader van de versterking van de economische, sociale, territoriale samenhang is de EU op grond van deze artikelen bevoegd de taken, prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen

vast te stellen en specifieke maatregelen buiten de fondsen om te treffen. Op dit terrein heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub c, VWEU).

Subsidiariteit

Het oordeel ten aanzien van subsidiariteit van het Commissievoorstel is positief. Immers, het grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van de crisissituatie rechtvaardigt maatregelen op EU-niveau. Het Commissievoorstel heeft tot doel de flexibiliteit in de regels van het Cohesiebeleid voor 2014–2020 te vergroten, teneinde bij te dragen aan crisisbestrijding op Europees niveau.

Proportionaliteit

De proportionaliteit van het voorstel wordt positief beoordeeld. Het Commissievoorstel is geschikt voor de aanpak van de gevolgen van de Russische invasie in Oekraïne, en om de gestelde doelstelling, de ondersteuning aan lidstaten vanuit CARE gericht op de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne, te behalen. Voor ondersteuning bij het herstel van de COVID-19 pandemie zijn er reeds fondsen, te weten REACT-EU en de faciliteit voor herstel en veerkracht (RRF). Gezien de urgentie van de vluchtelingencrisis, zal het kabinet zich flexibel opstellen in de Raad ten aanzien van deze kanttekening.

Financiële gevolgen

Om tot een spoedige aanpak van de uitdagingen te komen stelt de Commissie een zogeheten «frontloading» van betalingen voor, wat inhoudt dat er betalingen van latere jaren naar voren worden gehaald. De verwachting is dat er een frontloading benodigd is van € 10 mld. euro, waarvan € 9 mld. nodig zal zijn in het jaar 2022 en 1 mld. in 2023. Dit wordt gecompenseerd door een verlaging van betalingen van € 10 mld. in 2024. Om binnen de jaarlijkse vastleggingen- en betalingenplafonds van het huidige MFK te blijven, stelt de Commissie een frontloading voor van maximaal € 5 mld. euro naar 2022, en € 1 mld. euro naar 2023, waarbij gekeken wordt naar de daadwerkelijke betalingsaanvragen uit het boekjaar 2021–2022 voordat er meer middelen zullen worden uitbetaald.

Het uitgangspunt voor de vaststelling van de raming van de Nederlandse afdrachten is de omvang van het jaarlijkse uitgavenplafond uit het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (MFK) plus de speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd.⁵ Aangezien aan dit plafond onder het voorstel van de Commissie niets verandert, verandert er dientengevolge niets aan de raming van de EU-afdrachten. Nederland doet momenteel navraag bij de Commissie naar hoe het voorstel precies verwerkt wordt in de EU-begroting. Het is moeilijk vast te stellen, gegeven de voorgestelde versoepelde bestedingsregels, om hoe veel ongebruikte middelen het gaat per lidstaat. Veel projecten zijn nog niet afgerond en de daadwerkelijke bijdrage kan pas na controle worden vastgesteld. Voor Nederland geldt dat er vanuit EFRO 2014–2020 geen ongebruikte middelen beschikbaar zijn. Nederlandse ESF-middelen uit de periode 2014–2020 zijn al bijna in zijn geheel geëncouterd. Nederlandse EFMB-middelen zijn al volledig geëncouterd.

⁵ Het Globaliseringsfonds, het Solidariteits- en noodhulpinstrument, het nieuwe Brexitfonds en het Flexibiliteitsinstrument.

Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Met het Commissievoorstel wordt er een aanpak voorgesteld voor de gevolgen van de Russische invasie in Oekraïne. Deze invasie kan met name op het gebied van migratie en grensbeheer destabiliserend zijn voor de EU-lidstaten. Dit is een uitdaging op EU niveau die vraagt om een eendrachtige en solidaire Europese respons.

Het kabinet verwacht slechts beperkte gevolgen voor regeldruk, gezien de middelen via bestaande programma's onder het cohesiebeleid onder de periode 2014–2020 kunnen worden ingezet. Omdat de activiteiten die op korte termijn noodzakelijk zijn ter ondersteuning van Oekraïense vluchtelingen op dit moment geen onderdeel zijn van lopende projecten zou het opnemen hiervan mogelijk een aanpassing in nationale regelgeving vereisen. Dit kan extra regeldruk opleveren.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens