
Vergaderjaar 2023-2024

21 501-02 Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

GD **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 8 maart 2024

De leden van de vaste commissie voor Europese Zaken¹ hebben in hun vergadering van 5 december jl. kennisgenomen van de geannoteerde agenda Raad Algemene Zaken - Cohesiebeleid van 30 november 2023² en het verslag informele Raad Algemene Zaken - Cohesie van 28 en 29 september 2023³. De leden van de fracties van **Volt** en **OPNL** gezamenlijk hadden naar aanleiding hiervan een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van **CDA** sloten zich hierbij aan.

Naar aanleiding hiervan is op 8 januari 2024 een brief gestuurd aan de minister van Economische Zaken en Klimaat.

De minister heeft op 7 maart 2024 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Van den Driessche

¹ Samenstelling:

Oplaat (BBB), Walenkamp (BBB), Panman (BBB), Karimi (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD), Van den Berg (VVD), Vogels (VVD), van Toorenborg (CDA), Bovens (CDA), Aerdts (D66), Dittrich (D66), Van Hattem (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Nanninga (JA21), Van Apeldoorn (SP) (*voorzitter*), Huizinga (CU), Dessing (FVD) (*ondervoorzitter*), De Vries (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² Kamerstukken I, 2023-2024, 21501-02, FU.

³ Kamerstukken I, 2023-2024, 21501-02, FV.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR EUROPESE ZAKEN

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat

Den Haag, 8 januari 2024

De leden van de vaste commissie voor Europese Zaken hebben in hun vergadering van 5 december jl. met belangstelling kennisgenomen van de geannoteerde agenda Raad Algemene Zaken - Cohesiebeleid van 30 november 2023⁴ en het verslag informele Raad Algemene Zaken - Cohesie van 28 en 29 september 2023⁵. De leden van de fracties van **Volt** en **OPNL** gezamenlijk hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van **CDA** sluiten zich hierbij aan.

De leden van de fracties van Volt en OPNL stellen met genoegen de actieve deelname van Nederland in de Raad Algemene Zaken vast aan de discussie over het toekomstige cohesiebeleid, zoals uit bovengenoemde documenten blijkt. Omdat het op dit moment, en wellicht ook in de toekomst, om een substantieel deel van de EU-begroting gaat willen deze leden op dit moment al een aantal vragen stellen. Zij zijn op de hoogte van de brief die de minister naar aanleiding van het schriftelijk overleg over de Raad Algemene Zaken cohesiebeleid d.d. 22 november 2022⁶ aan de Tweede Kamer heeft gestuurd en verzoeken die ook met de Eerste Kamer te delen.

De eerste vraag van deze fracties betreft de tijdslijnen van de discussie over het toekomstige cohesiebeleid in relatie tot het toekomstige Meerjarig Financieel Kader (MFK). Zij vragen of de minister een overzicht kan geven van beide in de laatste drie MFK-perioden. Wanneer werd de informele discussie door de Raadsvoorzitter of de Commissie gestart? Wanneer werden de formele Commissievoorstellen gepresenteerd en wanneer werden de formele besluiten door Raad en het Parlement vastgesteld? En hoe zijn de Eerste- en Tweede Kamer bij de standpuntbepaling betrokken geweest?

De leden van de fracties van Volt en OPNL lezen in de geannoteerde agenda dat de discussie over de toekomst van cohesiebeleid zal plaatsvinden op basis van een Spaans voorstel voor Raadsconclusies. Deze leden vragen of dit voorstel reeds beschikbaar is en hoe deze Raadsconclusies zich verhouden met het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie. Heeft de Commissie op de onderwerpen, zoals in de documenten zijn vermeld, een positie ingenomen? Welke conclusies trekt het kabinet zelf uit het meest recente Cohesierapport van de Europese Commissie⁷? Hoe betreft het kabinet de decentrale overheden bij de standpuntbepaling op een diepere manier dan het regulier overleg? Op welke wijze zijn de Nederlandse bureaus (Benelux en Duitse deelstaten) bij de voorbereiding betrokken? Wat is het kabinetsstandpunt over het rationaliseren van de verschillende fondsen?

De minister geeft in het verslag aan dat er een vergelijking gaande is tussen de financiële constructie van het cohesiebeleid (gedeeld management, cofinanciering, additionaliteit) en de herstel en veerkracht Faciliteit (HVF, direct management, 100% financiering, giften en leningen).

⁴ Kamerstukken I, 2023-2024, 21501-02, FU.

⁵ Kamerstukken I, 2023-2024, 21501-02, FV.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 21 501-08, nr. 882

⁷ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr_nl.pdf

De leden van deze fracties vragen welke keuzes het kabinet zelf maakt in deze discussie en in hoeverre hier de kritiek van de Europese Rekenkamer⁸ op beide instrumenten wordt meegenomen.

De binding aan het Europees Semester en de focus op innovatie, groen/blauw en digitaal zijn niet nieuw. De vraag om een nieuw verdelingsmechanisme en een performance-based benadering zijn ook al 30-jaar lopende discussies, aldus de leden van de fracties van Volt en OPNL. Het probleem is volgens deze leden dat het Europees Semester geen regionale of lokale component heeft. Zij vragen hoe het kabinet denkt een regionale en lokale component in het Europees Semester in te brengen. Welke betrouwbare, adequate en duidelijk meetbare data stelt het kabinet voor om de verdeling van fondsen te onderbouwen? Is het kabinet bereid om fondsen sterker te richten op grensoverstijgende samenwerking, zodat daar ook substantiële gezamenlijke investeringen mogelijk zijn?

De leden van de vaste commissies voor Europese Zaken zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk zes weken na dagtekening van deze brief.

Prof.dr. E.B. van Apeldoorn
Voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken

Een afschrift van deze brief is naar de minister van Buitenlandse Zaken gezonden.

⁸ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW23_01/RW_RFF_and_Cohesion_funds_NL.pdf

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2024

Zie hieronder de beantwoording van de "vragen geannoteerde agenda Raad Algemene Zaken - Cohesiebeleid van 30 november 2023 en verslag informele Raad Algemene Zaken - Cohesie van 28 en 29 september 2023".

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

Antwoorden op de vragen geannoteerde agenda Raad Algemene Zaken - Cohesiebeleid van 30 november 2023 en verslag informele Raad Algemene Zaken - Cohesie van 28 en 29 september 2023

De leden van de vaste commissie voor Europese Zaken hebben in hun vergadering van 5 december jl. met belangstelling kennisgenomen van de geannoteerde agenda Raad Algemene Zaken - Cohesiebeleid van 30 november 2023⁹ en het verslag informele Raad Algemene Zaken - Cohesie van 28 en 29 september 2023¹⁰. De leden van de fracties van **Volt** en **OPNL** gezamenlijk hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van **CDA** sluiten zich hierbij aan.

De leden van de fracties van Volt en OPNL stellen met genoegen de actieve deelname van Nederland in de Raad Algemene Zaken vast aan de discussie over het toekomstige cohesiebeleid, zoals uit bovengenoemde documenten blijkt. Omdat het op dit moment, en wellicht ook in de toekomst, om een substantieel deel van de EU-begroting gaat willen deze leden op dit moment al een aantal vragen stellen. Zij zijn op de hoogte van de brief die de minister naar aanleiding van het schriftelijk overleg over de Raad Algemene Zaken cohesiebeleid d.d. 22 november 2022¹¹ aan de Tweede Kamer heeft gestuurd en verzoeken die ook met de Eerste Kamer te delen.

Vraag 1

De eerste vraag van deze fracties betreft de tijdslijnen van de discussie over het toekomstige cohesiebeleid in relatie tot het toekomstige Meerjarig Financieel Kader (MFK). Zij vragen of de minister een overzicht kan geven van beide in de laatste drie MFK-perioden. Wanneer werd de informele discussie door de Raadsvoorzitter of de Commissie gestart? Wanneer werden de formele Commissievoorstellen gepresenteerd en wanneer werden de formele besluiten door Raad en het Parlement vastgesteld? En hoe zijn de Eerste- en Tweede Kamer bij de standpuntbepaling betrokken geweest?

Antwoord 1

Het is gebruikelijk dat de Europese Commissie ongeveer 2 jaar van tevoren, voordat het nieuwe MFK van start gaat, met een voorstel komt voor het hele MFK en sectorale verordeningen. De Europese Commissie dient voor 1 juli 2025 een voorstel voor het volgende MFK (periode vanaf 2028) te presenteren. De Raad Algemene Zaken is verantwoordelijk voor de horizontale onderhandelingen over het MFK. De eindonderhandeling vindt plaats in de Europese Raad. De sectorverordeningen worden in de desbetreffende raadformaties onderhandeld. De Kamer wordt, net als bij andere Commissievoorstellen, over de kabinetsinzet geïnformeerd met een BNC-fiche of een vervangende brief met kabinetsappreciatie. Tijdens de onderhandelingen wordt de Kamer via de geannoteerde agenda's en verslagen van de Raden op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen, waarover het kabinet doorgaans via mondelinge of schriftelijke overleggen met uw Kamer nader van gedachten wisselt.

Vaak wordt er al voordat het Commissievoorstel uitkomt een position paper opgesteld. Voor het toekomstig Cohesiebeleid is het proces om tot zo'n paper te komen, net begonnen. Uw kamer zal hierover worden geïnformeerd. Ook de Europese Commissie is al begonnen met het reflecteren op de nieuwe programmaperiode. Alle informatie daarover is te vinden op de website¹² van de Europese Commissie.

MFK 2021 – 2027

Op de website van uw Kamer vindt u alle EK-stukken voor het MFK 2021-2027¹³.

⁹ Tweede Kamerstuk 21501-02, FU.

¹⁰ Tweede Kamerstuk 21501-02, FV.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 21 501-08, nr. 882

¹² https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/future-cohesion-policy_en

¹³ https://www.eerstekamer.nl/eu/thema/het_meerjarig_financieel_kader_2

Het MFK-voorstel is in mei 2018 gepubliceerd. Een akkoord werd bereikt in de Europese Raad van juli 2020. Uw Kamer is geïnformeerd over de formele kabinetsreactie op het Commissievoorstel voor het Cohesiebeleid in het BNC-fiche van destijds¹⁴. Voorafgaand aan het uitkomen van het Commissievoorstel heeft de Nederlandse regering samen met de regio's een position paper¹⁵ opgesteld.

De kabinetsappreciatie van het Commissievoorstel voor het MFK 2021 – 2027 is in de vorm van een brief met uw Kamer gedeeld¹⁶.

MFK 2014 – 2020

Op de website van uw Kamer vindt u ook alle EK-stukken voor het MFK 2014-2020¹⁷:

Uw kamer is geïnformeerd over de formele kabinetsreactie op het Commissievoorstel van het Cohesiebeleid in het BNC-fiche van destijds¹⁸. Voorafgaand aan het uitkomen van het Commissievoorstel heeft de Nederlandse regering samen met de regio's een position paper¹⁹ opgesteld.

De kabinetsappreciatie van het Commissievoorstel voor het MFK is destijds middels brief aan de Tweede Kamer verzonden²⁰. Deze appreciatie bouwt voort op de inzet op hoofdlijnen die het kabinet in maart 2011 met de Tweede Kamer deelde²¹. De Europese Raad bereikte op 7-8 februari 2013 een akkoord over de voorstellen. Hierover is de Kamer met meerdere Kamerbrieven geïnformeerd.

Financiële Perspectieven 2007 - 2013

In deze periode werd de EU meerjarenbegroting de "Financiële Perspectieven" genoemd. In februari 2004 presenteerde de Commissie haar eerste mededeling over de nieuwe financiële perspectieven 2007–2013. Hiermee gaf de Commissie haar zienswijze op de belangrijkste beleidsterreinen en de bijbehorende financiële kaders voor de EU. Het kabinet heeft stuurde hiervan in februari 2004 een kabinetsappreciatie aan de Tweede Kamer²².

In juli 2004 presenteerde de Commissie het formele voorstel. Hiervan stuurde het kabinet in september 2004 een kabinetsappreciatie in een BNC-fiche²³. De Europese Raad bereikte in december 2005 een akkoord over deze voorstellen.

Vraag 2

De leden van de fracties van Volt en OPNL lezen in de geannoteerde agenda dat de discussie over de toekomst van cohesiebeleid zal plaatsvinden op basis van een Spaans voorstel voor Raadsconclusies. Deze leden vragen of dit voorstel reeds beschikbaar is en hoe deze Raadsconclusies zich verhouden met het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie. Heeft de Commissie op de onderwerpen, zoals in de documenten zijn vermeld, een positie ingenomen?

Antwoord 2

¹⁴ Tweede Kamerstuk 22 112, nr. 2626

¹⁵ <https://www.nl-prov.eu/wp-content/uploads/2017/05/nl-joint-position-on-esif-post2020.pdf>

¹⁶ https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20180601/brief_van_de_ministers_van_2

¹⁷ https://www.eerstekamer.nl/eu/thema/het_meerjarig_financieel_kader

¹⁸ Tweede Kamerstuk 22 112, nr. 1246

¹⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-74558.pdf>

²⁰ Tweede Kamerstuk 21 501-20, nr. 553

²¹ Tweede Kamerstuk 21 501-20, nr. 529

²² Tweede Kamerstuk 21 501-20, nr. 239

²³ Tweede Kamerstuk 21 501-20, nr. 259

Ja, deze zijn inmiddels aangenomen en te vinden op de website van de Raad²⁴.

Het staat ieder voorzitterschap vrij om Raadsconclusies voor te stellen die vervolgens door de Raad worden vervolmaakt en (al dan niet worden) aangenomen. Dit zijn politieke, juridisch niet-bindende afspraken die over het algemeen met consensus worden aangenomen. De Commissie hoeft hier geen formele positie over in te nemen.

Vraag 3

Welke conclusies trekt het kabinet zelf uit het meest recente Cohesierapport van de Europese Commissie²⁵?

Antwoord 3

Het 8e cohesieverslag van de Europese Commissie is gepubliceerd in februari 2022. Het 9e cohesieverslag wordt in maart of april 2024 verwacht. In juni 2022 heeft de Raad hier Raadsconclusies over aangenomen, die uw Kamer kan vinden op de website van de Raad²⁶. Nederland heeft destijds ingestemd met deze conclusies. Het kabinet was tevreden met het feit dat er een goede referentie naar het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en over de oproep dat het cohesiebeleid in principe geen crisisinstrument is. Het kabinet had meer moeite met begrip "do no harm to cohesion". Het kabinet vindt het een onduidelijke term en stelt dat het niet mogelijk is om voor elk nieuw EU-beleid een appreciatie te geven op de impact die dat beleid gaat hebben op de Europese cohesie. Het kabinet is wel tevreden dat de oproep in deze Raadsconclusies zich heeft beperkt tot een oproep voor meer bewustzijn.

Vraag 4

Hoe betreft het kabinet de decentrale overheden bij de standpuntbepaling op een diepere manier dan het regulier overleg? Op welke wijze zijn de Nederlandse bureaus (Benelux en Duitse deelstaten) bij de voorbereiding betrokken?

Antwoord 4

Wat betreft de Nederlandse decentrale overheden, verloopt het overleg via de koepelorganisaties, namelijk IPO, VNG en de Unie van Waterschappen. Deze koepelorganisaties zijn ook betrokken bij de BNC en worden geraadpleegd over in de Nederlandse inzet bij de Europese Raadswerkgroepen en Raden.

Daarnaast is Nederland nu bezig zich voor te bereiden op de volgende cohesie programmaperiode (na 2027). Hier wordt ook de input van de Nederlandse decentrale overheden gevraagd met als doel tot een gezamenlijke Nederlandse positie te komen (Rijk-regio).

De Nederlandse regering staat in nauw contact met haar Duitse partners, de deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen en de Duitse Bond, aangaande gezamenlijke (grensoverschrijdende) onderwerpen en standpuntbepaling.

Vraag 5

Wat is het kabinetsstandpunt over het rationaliseren van de verschillende fondsen?

Antwoord 5

Nederland is voorstander van het kijken naar verbetering en vereenvoudiging van de (veelheid aan) de bestaande instrumenten. Daarnaast roept Nederland geregeld op om afhoudend te zijn bij het oprichten van nieuwe fondsen in de toekomst. De laatste jaren zijn onder cohesiebeleid meerdere nieuwe fondsen opgericht. Er is consensus dat dit leidt tot complexiteit in uitvoering en tot overlap.

²⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/30/cohesion-policy-council-sets-out-guiding-principles-for-the-future/>

²⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr_nl.pdf

²⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9796-2022-INIT/en/pdf>

Lidstaten riepen op om in de toekomst de regelgevende kaders te harmoniseren. Enkele lidstaten en instellingen riepen zelf op tot het (volledig) samenvoegen van fondsen onder cohesiebeleid..

Vraag 6

De minister geeft in het verslag aan dat er een vergelijking gaande is tussen de financiële constructie van het cohesiebeleid (gedeeld management, cofinanciering, additionaliteit) en de herstel en veerkracht Faciliteit (HVF, direct management, 100% financiering, giften en leningen). De leden van deze fracties vragen welke keuzes het kabinet zelf maakt in deze discussie en in hoeverre hier de kritiek van de Europese Rekenkamer²⁷ op beide instrumenten wordt meegenomen.

Antwoord 6

Voor zowel het Cohesiebeleid voor de periode 2021-2027 als de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) geldt dat de uitvoering van het beleid nog te kort loopt om al conclusies te trekken over de toekomst hiervan. Het kabinet zal bezien of en hoe elementen uit de HVF kunnen worden toegepast binnen het Cohesiebeleid, zoals de link met de landspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester en het opnemen van concrete mijlpalen en doelen. Het kabinet hecht grote waarde aan de reeds gepubliceerde rapporten van de Europese Rekenkamer over deze beleidsterreinen en kijkt dan ook uit naar de nog te publiceren rapporten van de Europese Rekenkamer, maar ook van andere organisaties zoals de Europese Commissie en onafhankelijke instellingen. Het kabinet zal in de aanloop naar de publicatie van het Commissievoorstel voor het nieuwe MFK (verwacht zomer 2025), mede op basis van de inzichten uit verschillende rapporten, een positie innemen op deze beleidsterreinen.

Vraag 7

De binding aan het Europees Semester en de focus op innovatie, groen/blauw en digitaal zijn niet nieuw. De vraag om een nieuw verdelingsmechanisme en een performance-based benadering zijn ook al 30-jaar lopende discussies, aldus de leden van de fracties van Volt en OPNL. Het probleem is volgens deze leden dat het Europees Semester geen regionale of lokale component heeft. Zij vragen hoe het kabinet denkt een regionale en lokale component in het Europees Semester in te brengen.

Antwoord 7

Het Europees Semester is de jaarlijkse coördinatiecyclus van economisch-, begrotings- en werkgelegenheidsbeleid in de Europese Unie. Zo doet de Raad (op voorstel van de Commissie) hierbinnen jaarlijks landspecifieke aanbevelingen aan de lidstaten. De opvolging van deze aanbevelingen is vervolgens aan de lidstaten zelf. De Raad spreekt zich niet uit over de wijze of op welke bestuurslaag implementatie van de aanbeveling vorm gegeven dient te worden. Hervormingen die binnen het Semester worden benoemd kunnen door zowel nationale als regionale overheden, of gezamenlijk, worden geïmplementeerd. Het kabinet acht cohesiebeleid het meest effectief wanneer investeringen hand in hand gaan met hervormingen. Economische hervormingen kunnen regio's helpen zich beter voor te bereiden op investeringen vanuit het cohesiebeleid, zodat deze vervolgens meer rendement zullen opleveren. Op deze manier kunnen investeringen in het cohesiebeleid bijdragen aan het aanpakken van de financiële, economische en sociale kwetsbaarheden die worden genoemd in de landspecifieke aanbevelingen van het Europees Semester.

Vraag 8

Welke betrouwbare, adequate en duidelijk meetbare data stelt het kabinet voor om de verdeling van fondsen te onderbouwen?

Antwoord 8

De middelen uit het cohesiebeleid worden momenteel over de lidstaten verdeeld middels de zogenaamde "Berlijn criteria". Het gaat hierbij om statistische gegevens op regionaal en nationaal

²⁷ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW23_01/RW_RFF_and_Cohesion_funds_NL.pdf

niveau op het gebied van onder meer bevolkingsomvang, bbp per hoofd van de bevolking, werkloosheid en opleidingsniveau, alsmede migratie en CO₂-uitstoot. In de toekomst zou kunnen worden gekeken hoe beter rekening kan worden gehouden met huidige uitdagingen, zoals demografische problematiek en/of blootstelling aan de gevolgen van klimaatverandering, maar dat dient dan wel gebeuren op basis van meetbare, adequate, betrouwbare data. Het kabinet heeft op dit moment nog geen positie ingenomen over welke data de grondslag moet vormen voor de toekomstige middelenverdeling. Dit zal integraal worden gezien binnen de bredere Nederlandse positie over het nieuwe MFK.

Vraag 9

Is het kabinet bereid om fondsen sterker te richten op grensoverstijgende samenwerking, zodat daar ook substantiële gezamenlijke investeringen mogelijk zijn?

Antwoord 9

Ja, tijdens de Raad op 30 november werd ertoe opgeroepen dat samenwerking, vooral op het gebied van innovatie, tussen regio's en landen gestimuleerd moet worden. Nederland is daar ook voorstander van en in dit kader het verder uitdiepen van het instrument voor interregionale innovatiesamenwerking (I3).