

Fiche 2: Just Transition Mechanism

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling European Green Deal Investment Plan, onderdeel oprichting van het Just Transition Mechanism. Verordening ter oprichting van een Just Transition Fund en een verordening ter aanpassing van het voorstel voor de Verordening houdende Gemeenschappelijke Bepalingen (*Common Provisions Regulation*).

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 januari 2020

c) Nr. Commissiedocument

Mededeling COM(2020) 21

Verordening COM(2020) 22

Verordening COM(2020) 23

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1579613870033&uri=CELEX:52020DC0021>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581073672540&uri=CELEX:52020PC0022>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581073731681&uri=CELEX:52020PC0023>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD(2018) 282

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken(format Cohesiebeleid) - Just Transition Fund

Raad Economische en Financiële Zaken - InvestEU en EIB

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met het ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

COM(2020) 22: Artikel 175, derde alinea, VWEU

COM(2020) 23: Artikel 177, 322 en 329 VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De mededeling over het European Green Deal Investment Plan (EGDIP) betreft een nadere invulling van de investeringsplannen van de Europese Commissie in het kader van de 'Europese Green Deal' die op 11 december 2019 is gepresenteerd. In de Europese Green Deal wordt gestreefd naar een klimaatneutraal Europa in 2050 en worden ook doelstellingen op het gebied van milieu, biodiversiteit en de circulaire economie gepresenteerd. De Commissie geeft aan dat hiervoor aanzienlijke investeringen nodig zijn, zowel van overheden als van private investeerders. Het EGDIP moet in totaal 1.000 miljard euro mobiliseren over 10 jaar, met als belangrijkste financieringsbronnen de EU-begroting (o.a. via 25% klimaatinvesteringen, InvestEU en het cohesiebeleid) en de Europese Investeringsbank (EIB). Over het EGDIP ontvangt u een separaat BNC-fiche.

Als onderdeel van het bredere EGDIP introduceert de Commissie het Mechanisme voor een Rechtvaardige Transitie (*Just Transition Mechanism, JTM*), gericht op de sociaal economische transitie van regio's die nog in sterke mate afhankelijk zijn van fossiele en koolstof intensieve industrie. Het JTM heeft als doel om over de komende zeven jaar circa 100 miljard euro aan publieke en private investeringen te mobiliseren. Het JTM bestaat uit drie pijlers, waarvan de eerste twee in het Commissievoorstel onderdeel zijn van het MFK voor de periode 2021-2027: (1) de oprichting van het Fonds voor een Rechtvaardige Transitie (*Just Transition Fund, JTF*), (2) de oprichting van een nieuw luik onder InvestEU en (3) een voorstel voor een nieuwe publieke leenfaciliteit onder de Europese Investeringsbank (EIB).

Dit BNC-fiche gaat in op de JTM pijler binnen de mededeling over het EGDIP en de verordening voor het instellen van het JTF en de daarvoor benodigde aanpassingen van de Verordening houdende Gemeenschappelijke Bepalingen (*Common Provisions Regulation, CPR*).

Het JTM legt de nadruk daar waar de transitieopgave naar een klimaat neutrale economie in 2050 het grootste is. Via investeringen in onder andere herscholing, herstructurering van economische activiteiten en klimaat gerelateerde investeringen in innovatie wordt geprobeerd de sociaaleconomische effecten van de klimaat- en energietransitie op mensen, sectoren en regio's te mitigeren. De financiering van het JTM is specifiek gericht op de sociaal economische transitie. Het JTM is een aanvulling op reeds bestaande nationale investeringen en financiering uit het Meerjarig Financieel Kader (MFK) gericht op de klimaat- en energietransitie¹.

¹ O.a. het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds.

Just Transition Fund

Het JTF wordt als nieuw fonds opgericht onder het volgende MFK en richt zich specifiek op het ondersteunen van de regio's met de grootste sociaaleconomische uitdagingen als gevolg van de klimaat- en energietransitie, door het stimuleren van economische diversificatie, herscholing en actieve en sociale inclusie. De begunstigden zijn de regio's, de sectoren en de mensen die het meest kwetsbaar zijn. Het JTF wordt geplaatst onder de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI-fondsen). Hiertoe heeft de Commissie een voorstel gedaan om de CPR gedeeltelijk aan te passen. Daarmee zullen de regels over ESI-fondsen over o.a. financieel beheer, nationale cofinanciering en conditionaliteiten onder de CPR² ook op het JTF van toepassing worden. Het JTF wordt uitgevoerd in gedeeld beheer tussen lidstaten en de Europese Commissie.

De Commissie stelt drie financieringsbronnen voor het JTF voor. Allereerst wordt het JTF in het voorstel van de Commissie gefinancierd door 7,5 miljard euro uit de EU-begroting, bovenop het in mei 2018 gepresenteerde voorstel voor het MFK 2021-2027. De Commissie verdeelt dit budget via landenveloppen over de lidstaten. De omvang van de landenveloppen wordt berekend op basis van verschillende allocatiecriteria, onder andere gelinkt aan de uitstoot van broeikasgassen en werkgelegenheid in zware industrieën. Ook wordt rekening gehouden met het niveau van economische ontwikkeling. Voor Nederland komt dit bedrag volgens het Commissievoorstel uit op circa 220 miljoen euro. Dit bedrag wordt vervolgens aangevuld door een verplichte overheveling vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) ter grootte van minimaal 1,5 en maximaal 3 keer de landenveloppen onder het JTF. Lidstaten kunnen in lijn met hun eigen doelstellingen en ambitieniveau de ratio van de verplichte overheveling bepalen. Tevens bepalen lidstaten zelf of de verplichte overheveling uit EFRO en/of vanuit ESF+ komt. Deze overheveling mag maximaal 20% van de landenveloppen onder EFRO en ESF+ bedragen. Ten slotte moeten lidstaten bijdragen via een verplichte nationale cofinanciering. Het JTF heeft als doel om in totaal tussen 30 en 50 miljard euro aan investeringen mobiliseren.

Het JTF ondersteunt regio's bij het doorvoeren van sociaaleconomische aanpassingen als gevolg van de klimaattransitie. Voorbeelden van in aanmerking komende doelen zijn investeringen in start-ups, het MKB, digitalisering, klimaat, circulaire economie, onderzoek en innovatie, (om)scholing van werknemers en ondersteuning voor werkzoekenden. Ook heeft de Commissie een aantal investeringsdoeleinden expliciet uitgesloten, zoals investeringen in fossiele brandstoffen, de tabaksindustrie en kernenergie.

In het voorstel van de Commissie hebben alle lidstaten een JTF-allocatie toebedeeld gekregen. Hiertoe zijn lidstaten verplicht om territoriale transitieplannen op te stellen. In deze transitieplannen moeten o.a. de regio's die het hardst worden getroffen worden geïdentificeerd. Deze plannen worden in samenspraak met de Commissie opgesteld en moeten in lijn zijn met afspraken uit de Nationale Energie- en Klimaatplannen (INEK) van de desbetreffende landen en coherent zijn met sociaaleconomische uitdagingen zoals geïdentificeerd in het Europees Semester

² Zie voor de kabinetsinzet omtrent de CPR ook dit BNC-fiche.

en aansluiten bij bestaande nationale en regionale plannen. De voortgang op de programma's wordt gemeten met behulp van indicatoren en mijlpalen. Indien een JTF-programma niet tenminste 65% van de gestelde doelstelling bereikt, kan de Commissie de financiële steun verminderen.

InvestEU

In aanvulling op de financiering uit het JTF wil de Commissie via een hefboomeffect private investeringen mobiliseren binnen InvestEU. InvestEU is onderdeel van het pakket aan voorstellen dat de Commissie heeft uitgebracht in het kader van het volgende MFK³. InvestEU bundelt alle financiële instrumenten voor investeringen binnen de EU. Reeds bestaande luiken onder InvestEU zijn 1) duurzame infrastructuur, 2) onderzoek, innovatie en digitalisering, 3) MKB en 4) sociale investeringen en vaardigheden. Hier voegt de Commissie een *just transition scheme* aan toe. Door 1,8 miljard euro aan garanties te oormerken voor het *just transition scheme* binnen de reeds bestaande luiken wil de Commissie 45 miljard euro aan additionele investeringen mobiliseren binnen het JTM. Het gaat dus niet om additionele middelen ten opzichte van het Commissievoorstel voor het volgende MFK. Via InvestEU kunnen (afzonderlijke) transitieprojecten die kwalificeren onder één of meer van de hiervoor genoemde vier beleidsthema's gefinancierd worden. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de EIB en nationale uitvoerende organisaties zoals RVO en Invest-NL. Nationale organisaties kunnen met inbreng van kennis van specifieke lokale marktomstandigheden in Nederland subsidie en 'investor ready' projecten aandragen, vereiste project cofinanciering uit de lidstaat zelf organiseren en door de Commissie gedelegeerde algemene uitvoeringstaken verrichten. De investeringen onder InvestEU beslaan een breder terrein dan onder het JTF en omvatten onder andere energie- en transportinfrastructuur (inclusief gasinfrastructuur en stadsverwarming), decarbonisatie projecten en sociale infrastructuur. Daarnaast wordt InvestEU ingezet om duurzaamheid van investeringen te vergroten door het stellen van standaarden voor klimaatinvesteringen en het beoordelen van milieu- en sociale impact van projecten. Ook kan InvestEU technische assistentie en advies geven.

Leenfaciliteit EIB

De derde pilaar van het JTM omvat het opzetten van een leenfaciliteit voor de publieke sector. De faciliteit moet leningen gaan verstrekken aan nationale en decentrale overheden met als doel het ondersteunen van de transitie naar klimaatneutraliteit. Hierbij kan het gaan om energie- en transportinfrastructuur, stadsverwarmingsnetwerken en maatregelen voor energie-efficiëntie, waaronder renovatie van gebouwen. Het doel is om 25 tot 30 miljard euro aan publieke investeringen te mobiliseren tussen 2021-2027. Vanuit de EU-begroting wordt in het voorstel 1,5 miljard euro bijgedragen, de EIB zou voor 10 miljard euro onder eigen risico bijdragen. De Europese Commissie zal verdere uitwerking van de leenfaciliteit in maart 2020 presenteren.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment van het JTF door de Europese Commissie valideert dat de programmering en uitvoering plaatsvindt onder de regels van de CPR. Daarnaast bevestigt het de noodzaak voor

³ Zie hiervoor ook het BNC-fiche over InvestEU (Kamerstuk [22 112, nr. 2665](#))

een schone en eerlijke energietransitie ondersteund door een gerichte beleidsdoelstelling en overeenkomend mechanisme voor thematische concentratie. Ook benadrukt de impact assessment de uitdagingen van regio's die sterk afhankelijk zijn van de productie van vaste brandstoffen. De Europese Commissie stelt dat de impact assessment daarmee de focus van het JTF op regio's die het zwaarst geraakt worden door de klimaat- en energietransitie rechtvaardigt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft in zijn regeerakkoord al veel plannen opgenomen die raken aan de uiteenlopende terreinen van de Green Deal, zoals het realiseren van 55% CO₂-reductie in Europa, de inzet voor een volledig circulaire economie per 2050 (Rijksbrede programma Circulaire Economie), de halvering van gezondheidsschade door luchtkwaliteit per 2030 (in lijn met het Schone Lucht Akkoord), de ingezette transitie naar kringlooplandbouw en het versterken van biodiversiteit. Daarnaast onderschrijft het Klimaatakkoord het belang van het maken van een eerlijke verdeling tussen huishoudens en bedrijven, alsook de focus op kosteneffectiviteit, haalbaarheid en betaalbaarheid en de toekomstbestendigheid van de beleidsmaatregelen. Het kabinet is voorstander van een kosteneffectieve aanpak van de transitie naar een klimaat neutrale en duurzame Europese Unie.

Het kabinet is van mening dat de publieke en private sector een belangrijke rol hebben in het faciliteren van de transitie die nodig is om de internationale klimaatdoelen te realiseren, zoals afgesproken in de Overeenkomst van Parijs en de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's), en om de economie verder te verduurzamen. Deze dient op een eerlijke wijze plaats te vinden met aandacht voor de sociaaleconomische gevolgen en het behoud van breed maatschappelijk draagvlak. De transitie vergt op grote schaal investeringen, die grotendeels privaat gefinancierd dienen te worden waarbij publieke financiering richting kan geven. Klimaatverandering en verduurzaming vragen bovendien om grensoverschrijdende oplossingen en samenwerking tussen EU-lidstaten.

Daarnaast zet het kabinet in Europa in op een gemoderniseerd MFK, met een sterkere reflectie van nieuwe prioriteiten zoals klimaat. Dit betekent onder andere dat ten minste 25% van het MFK aan klimaat moet worden besteed en dat het hele MFK in lijn dient te zijn met de Overeenkomst van Parijs. Tot slot zet het kabinet in op een MFK dat in omvang gelijk blijft aan 1% van het totale EU BNI. Hiervoor is het essentieel dat er scherpe keuzes worden gemaakt over de EU-uitgaven in de komende periode.⁴

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de brede en ambitieuze aanpak van de Green Deal, en het EGDIP als onderdeel hiervan. Nederland steunt de hoge ambities van de Commissie, maar acht het wel belangrijk dat het in proportionele, uitvoerbare en kosteneffectieve wetgeving en beleidsmaatregelen wordt

⁴ Voor de Nederlandse positie op het Cohesiebeleid, zie de BNC-fiches over EFRO, ESF+ en de CPR.

omgezet, aangezien het impact op het beleid van alle overheidsniveaus zal hebben. Het kabinet ziet de omschakeling naar een duurzame groei van de economie om het concurrentievermogen van de EU te versterken en een gelijkspelveld in Europa te creëren, als een kans. Daarnaast moet bij de uitwerking zorgvuldig gekeken worden naar de brede maatschappelijke gevolgen. Het JTM sluit aan bij de ambitie van het kabinet om de klimaattransitie te bewerkstelligen. Het is positief dat de Commissie middels het JTM regio's die hard geraakt worden door de transitie, hierin probeert mee te krijgen. De klimaattransitie kan grote sociale en economische gevolgen hebben voor specifieke regio's. Het kabinet vindt het positief dat de Commissie met deze voorstellen de regio's probeert mee te krijgen in deze transitie.

Just Transition Fund

Het kabinet steunt de oprichting van het JTF (COM(2020) 22). Eveneens steunt het kabinet de daartoe benodigde aanpassingen van de CPR (COM(2020) 23) omdat dit noodzakelijke wijzigingen betreffen om de werking van het JTF te bewerkstelligen en de wijzigingen aansluiten bij de bepalingen in de huidige CPR. Ook steunt het kabinet het principe dat het JTF zich moet richten op die regio's die de grootste transitieopgave hebben. Wel plaatst het kabinet een aantal kanttekeningen. Zo is het kabinet van mening dat het JTF in omvang beperkt moet blijven en dat middelen voor het JTF gevonden moeten worden binnen een plafond dat past bij de Nederlandse MFK-inzet. De Nederlandse inzet op een financieel houdbaar en gemoderniseerd MFK, zoals vastgesteld in de kabinetsappreciatie van de Commissievoorstellen (Kamerstukken 21501-20 nr. 1349 en nr. 1379), blijft leidend. Daarnaast is het van belang dat investeringen uit het JTF in aanvulling zijn op reeds bestaande nationale en regionale inspanningen. Het kabinet zal bij de uitwerking en uitvoering van het JTF medeoverheden nauw betrekken.

Het kabinet zet daarnaast vraagtekens bij de plaatsing van het JTF onder de derde begrotingscategorie, 'Natuurlijke hulpbronnen en milieu' van het MFK, terwijl het JTF de regels van het Cohesiebeleid volgt. De Commissie geeft aan dat dit is gedaan om alle JTF-investeringen volledig mee te kunnen tellen als klimaatinvesteringen. Het kabinet plaatst vraagtekens bij voorgestelde categorisering aangezien dit niet goed aansluit bij het type investeringen dat vanuit het JTF gedaan zal kunnen worden, die sociaaleconomisch van aard zijn. Logischer is om het fonds te plaatsen onder de tweede begrotingscategorie, 'Cohesie en waarden' waar ook het grootste deel van het cohesiebeleid onder valt.

Het kabinet kan zich vinden in het principe van het overhevelen van middelen vanuit EFRO en ESF+ naar het JTF vanuit de landenveloppes om de investeringen in de transitie kracht bij te zetten, maar wil er voor waken dat dit niet ten koste gaat van de oorspronkelijke doelstellingen van EFRO (innovatie en klimaat) en ESF+ (menselijk kapitaal, sociale inclusie en integratie) in Europa. Het kabinet zet zich er dan ook voor in dat de oorspronkelijke doelstellingen van de EFRO en ESF+ middelen moeten blijven bestaan bij de inzet van deze middelen, ook bij overheveling naar het JTF. Het kabinet heeft bovendien nog een aantal vragen over de overheveling. Het kabinet vraagt zich bijvoorbeeld af waarom er geen overheveling plaats kan vinden vanuit andere fondsen, zoals het Cohesiefonds of gefinancierd kan worden door middel van vrijwillige nationale

cofinanciering. Het kabinet staat positief tegenover het gebruik van nationale cofinanciering. Nationale cofinanciering vormt een extra prikkel om kwalitatief goede projecten te selecteren en genereert extra investeringen. Het kabinet benadrukt ook de verantwoordelijkheid van lidstaten zelf en het belang van de mogelijkheid om private cofinanciering te mobiliseren. Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om investeringen in onwenselijke doeleinden, zoals investeringen in fossiele brandstoffen, uit te sluiten.⁵ Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat deze uitsluitingslijst niet zal worden afgezwakt. Daarnaast vindt het kabinet het belangrijk dat de introductie van een JTF niet tot disproportionele administratieve lastenverzwaring leidt in de programmering en uitvoering – ook niet in dat van ESF+ en EFRO. Om administratieve lasten te voorkomen is het van belang om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken en gebruik te maken van bestaande structuren en lidstaten de nodige flexibiliteit te bieden bij de programmering van JTF middelen onder de bestaande EFRO en ESF+ programma's. Dit kan ook zorgen voor meer synergiën tussen wat met het JTF voorstel is beoogd en de programmering voor het toekomstige EFRO en ESF+. Tevens is het van belang dat er heldere indicatoren worden gebruikt voor het verdelen van de middelen. Het kabinet zal inzetten op strenge financiële correcties in het geval dat de doelstelling van een JTF-programma niet wordt bereikt en zal er op toezien dat de doelstellingen getoetst kunnen worden aan meetbare indicatoren gericht op zowel output, maar vooral ook op resultaat. Tot slot vindt het kabinet het belangrijk dat lidstaten alleen aanspraak kunnen maken op dit fonds indien zij zich committeren aan de doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 te implementeren en het fonds de principes van eerlijke concurrentie in acht neemt.

InvestEU

Het kabinet is voorstander dat InvestEU wordt ingezet om de doelen van het JTM te behalen, ook omdat deze doelen op elkaar aansluiten. Eén van de vier pijlers van InvestEU is duurzame infrastructuur, onder andere gericht op investeringen in de reductie van CO₂-uitstoot in lijn met de Overeenkomst van Parijs en grensoverschrijdende projecten op het gebied van klimaat en energie. Mede door inzet van Nederland is afgesproken dat op voornoemde beleidsterreinen een minimum percentage van de beschikbaar gestelde middelen aan (innovatieve) duurzame energie transitie projecten zal worden besteed.

Het kabinet is voorstander van een rol voor de EIB als grootste uitvoerder van InvestEU en van een rol voor nationale organisaties. Wat betreft individuele investeringsvoorstellen onder InvestEU bij de EIB is het uitgangspunt van het kabinet dat deze projectvoorstellen op hun merites worden beoordeeld. Hierbij is het van belang te vermelden dat de EIB na eind 2021 alle investeringen in *'unabated'*⁶ fossiele energie zal uitfaseren.

Er worden in dit voorstel geen aanvullende middelen vrijgemaakt voor InvestEU. Ook zal de regelgeving van InvestEU niet worden aangepast. Mede door Nederlandse inzet zijn er echter middelen onder het programma gereserveerd voor de duurzame transitie. Nederland is kritisch op

⁵ Conform Gewijzigde motie van de leden Leijten en Beckerman (21501-20-1506).

⁶ Dit omvat de exploratie, productie, transport en opslag van niet-hernieuwbare energiebronnen voor energievoorziening, waaronder ook gas.

mogelijke dubbeltellingen in de 1000 miljard euro aan te mobiliseren investeringen en onduidelijkheden over de bijdrage van InvestEU aan het mobiliseren van 45 miljard euro aan investeringen onder het JTM.

EIB

Nederland kan zich er goed in vinden dat de EIB een grote rol heeft bij de uitvoering en financiering van het JTM onder het EGDIP. De EIB is de grootste uitvoerder van het eerder overeengekomen InvestEU en het doel van vergroening van de Europese economie sluit aan bij de nieuwe klimaatstrategie en het nieuwe energiebeleid de EIB.

Nederland is in principe voorstander van het door de EIB laten uitvoeren van de leenfaciliteit voor de publieke sector gezien de financiële expertise van de EIB, ook bij leningen aan publieke partijen. Bij de verdere uitwerking van deze leenfaciliteit is het voor Nederland van belang om helderheid te krijgen over de gevolgen hiervan op de prioriteiten en het kapitaal van de EIB. Daarnaast wil Nederland meer inzicht in de financieringsbronnen vanuit de EU-begroting voor de leenfaciliteit. De leenfaciliteit kan bijdragen aan het halen van de gestelde doelen uit het Klimaatakkoord. Bij verdere uitwerking van het voorstel is het daarom van belang inzicht te krijgen in de toegankelijkheid van de leenfaciliteit voor nationale – en regionale overheden. Net als bij InvestEU acht Nederland het van belang dat individuele investeringsvoorstellen worden beoordeeld op hun merites (o.a. additionaliteit van investeringen ten opzichte van de markt, bijdrage aan EU-doelstellingen en crowding-in van private partijen).

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten onderschrijven het belang van het JTM voor de klimaat- en energietransitie. Het krachtenveld voor specifiek de omvang van het JTF tekent zich grofweg af langs de scheidslijn tussen netto-betalers en netto-ontvangers. Netto-betalers zijn kritisch op de voorgestelde nieuwe middelen voor financiering van het JTF en vinden dat de omvang van het JTF moet passen binnen een MFK-plafond van 1%. Netto-ontvangers zijn voorstander van deze nieuwe middelen, waarbij zij pleiten dat het niet ten koste mag gaan van het cohesiebeleid en GLB. Het krachtenveld voor de overige punten van het JTF en voor de InvestEU- en EIB-componenten van het JTM is nog onduidelijk.

De positie van het Europees Parlement is nog onbekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De Europese Unie heeft zowel als doelstelling zich in te zetten voor duurzame ontwikkeling met een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu alsmede de bevordering van de economische, sociale en territoriale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten (zie artikel 3, derde lid, VEU). De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen van de Unie, met

name op die van milieu, interne markt, energie en het gebied van de economische sociale en territoriale samenhang. Op die terreinen heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, a, c, e, i, VWEU).

De beoordeling t.a.v. de bevoegdheid voor het voorstel ter oprichting van het JTF (COM(2020)22 is positief. De voorgestelde rechtsgrondslag voor de verordening ter oprichting van het JTF is artikel 175, derde alinea. Deze bepaling geeft de bevoegdheid om specifieke maatregelen te nemen, gericht op het versterken van de economische, sociale en territoriale samenhang, naast de maatregelen die worden verwezenlijkt middels de reguliere Europese structuur- en investeringsfondsen.

Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag voor de instelling van dit type fonds, gelet op de beoogde doelstelling van het fonds. De Europese Unie heeft een bevoegdheid op te treden. Op het terrein van de economische, sociale en territoriale samenhang is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onderdeel c, VWEU).

Het voorstel tot aanpassing van de Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa (COM(2020)23final (CPR) kent dezelfde rechtsbasis als bij het voorstel COM(2018)375, te weten artikelen 177 VWEU, 322 VWEU en 349 VWEU. Het kabinet kon zich vinden in de toen gekozen rechtsgrondslagen. Er is geen aanleiding om tot een ander oordeel te komen bij dit wijzigingsvoorstel.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit voor de mededeling is positief. Het grensoverschrijdende karakter van de verschillende onderdelen van de Green Deal en de daarvoor benodigde investeringen rechtvaardigt optreden op EU-niveau. EU-brede doelstellingen zoals bijvoorbeeld afgesproken in de Overeenkomst van Parijs kunnen beter worden behaald wanneer maatregelen worden genomen op EU-niveau dan op nationaal niveau.

Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van de verordening ter oprichting van het JTF is positief. De klimaattransitie raakt alle lidstaten en vergt een grensoverschrijdende aanpak. De sociaaleconomische effecten van deze transitie kunnen per lidstaat en per regio echter sterk verschillen, waardoor er in sommige regio's veel meer investeringen nodig zijn dan in andere. Gezien het belang dat het kabinet hecht aan het behalen van de EU-brede klimaatdoelstellingen zoals afgesproken in de Overeenkomst van Parijs en de grootte van de klimaatopgave in bepaalde regio's, acht het kabinet maatregelen op EU-niveau gericht op het mitigeren van de sociaaleconomische effecten van de klimaattransitie gerechtvaardigd.

Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van de verordening tot wijziging van de CPR is positief. De wijziging is noodzakelijk om de werking van het JTF te verzekeren en deze wijziging kan enkel op EU-niveau geregeld kan worden.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling biedt handvatten voor de financiering van het tegengaan van klimaatverandering, inclusief de gevolgen daarvan, en achteruitgang van biodiversiteit en verbetering van milieukwaliteit, en gaat daarmee niet verder dan noodzakelijk. Het kabinet is van mening dat de aangekondigde maatregelen, zoals uitgedragen in het EGDIP, vooralsnog geschikt lijken te zijn om dit doel te bereiken.

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van de verordening ter oprichting van het JTF is positief, mits de investeringen beperkt zijn in omvang in het licht van hetgeen is aangegeven onder 5a. Het kabinet zal zich hier hard voor maken (mede in het licht van 5a, zie onder). Het JTM – inclusief het JTF - draagt op geschikte wijze bij aan het mobiliseren van sociaaleconomische investeringen in die regio's die zich het meest aan zullen moeten passen vanwege de klimaattransitie.

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van de verordening tot wijziging van de CPR is positief omdat deze wijziging geschikt is en niet verder gaat dan noodzakelijk om de werking van het JTF te verzekeren.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de benodigde EU-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. Het voorgestelde budget voor het JTF bedraagt 7,5 miljard. Dit voorstel komt in aanvulling op de bestaande voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader 2021-27.

Daarnaast omvat het voorstel een garantstelling van 1,8 miljard vanuit het InvestEU programma. Voor deze garantstelling worden geen additionele middelen voorgesteld.

Verder voorziet het voorstel in een bijdrage van 1,5 miljard vanuit de EU-begroting aan de EIB-leenfaciliteit. Het is nog onduidelijk hoe deze bijdrage wordt ingevuld.

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over de toekomst van het JTM voor wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het JTM niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de het JTM zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes, én bezuinigingen. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. Het kabinet streeft naar substantiële bezuinigingen binnen traditionele beleidsterreinen zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het cohesiebeleid, waarmee een aanvullende Nederlandse bijdrage als gevolg van Brexit vermeden kan worden en

die ruimte bieden voor de financiering van nieuwe beleidsprioriteiten. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Dit hangt af van het verloop van de verdere onderhandelingen over het MFK, maar op basis van het Commissievoorstel stijgt het aandeel aan nationale cofinanciering met 330 miljoen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het JTM is gericht op het mobiliseren van sociaaleconomische investeringen voor die regio's die het hardst geraakt worden door de transitie naar een klimaatneutrale economie. Investeringen zullen daarbij een positief effect hebben op het bedrijfsleven en werknemers binnen deze regio's.

Het JTM vergt inspanningen van zowel publieke als private partijen. Het JTM is bedoeld om de gevolgen van de klimaattransitie te mitigeren. De financiële consequenties voor het bedrijfsleven zijn moeilijk in te schatten en zijn afhankelijk van het ambitieniveau van het bedrijfsleven om bij te dragen aan sociaaleconomische investeringen in die regio's die het hardst geraakt worden door de klimaat- en energietransitie.

d) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Volgens het Commissievoorstel moeten alle ontvangende lidstaten een transitieplan opstellen als onderbouwing voor investeringen vanuit alle drie de pijlers van het JTM: het JTF, het speciale luik van InvestEU en de leenfaciliteit van de EIB. Dit moet in samenspraak met decentrale overheden gebeuren. Voor het JTF moet dit plan onderdeel worden van een specifiek JTF-programma, of onder een van de andere programma's waarmee fondsen uit het cohesiebeleid worden uitgevoerd. Dit kan leiden tot extra administratieve lasten aan de kant van de Rijksoverheid en decentrale overheden. De ondersteuning van regio's die nog in sterke mate afhankelijk zijn van de fossiele en koolstofintensieve industrie bij de transitie naar een klimaatneutrale economie kan een versterkend effect hebben op de concurrentiekracht van de EU als geheel.

6. Implicaties juridisch

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

Voor beide wetgevingsvoorstellen geldt dat mogelijke uitvoeringswet- en regelgeving noodzakelijk is om effectieve werking te geven aan de verordeningen. Voor het Just Transition Fund is dat sterk afhankelijk of en op welke wijze Nederlands regio's hier ook voor in aanmerking zouden kunnen komen en de samenloop met de andere fondsen zoals het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds plus. Voor het wijzigingsvoorstel van de CPR wordt verwezen naar beoordeling van het oorspronkelijke voorstel COM(2018)375.

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

Het voorstel voor een verordening voor het Just Transition Fund (COM 2020)22 biedt de Europese Commissie de mogelijkheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen (zie artikel 10 van het voorstel). Deze gedelegeerde handelingen zien op het aanpassen van bijlagen bij de wetgevingshandeling. Dergelijke wijzigingen kunnen alleen via gedelegeerde handelingen plaatsvinden indien de bevoegdheid daartoe aan de Europese Commissie moet worden verleend. De tekst van het artikel voor de uitoefening van de bevoegdheid voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen komt overeen met de modelbepalingen zoals vastgesteld bij het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven. De keuze voor een gedelegeerde handeling is in dit geval acceptabel, omdat de bijlagen bij de verordening geen grote beleidsmatige keuzes inhouden. Een aanpassing via een wijzigingsvoorstel van de verordening vast te stellen door het Europees Parlement en de Raad is derhalve niet nodig. Het voorstel voor wijziging van het commissievoorstel voor de CPR (COM(2020)23 introduceert geen nieuwe grondslagen voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen.

Het voorstel voor een verordening voor het Just Transition Fund (COM 2020)22 bevat ook een grondslag om een uitvoeringshandeling vast te stellen (zie artikel 3, derde lid, van het voorstel). De regeling die een bijbehorende procedure uit verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing verklaart op de vaststelling van deze uitvoeringshandeling ontbreekt geheel. Dit zal opgelost moeten worden. Het kabinet is in beginsel geen voorstander van de zelfstandige uitvoeringshandeling en vindt de onderzoeksprocedure de geëigende procedure die van toepassing zou moeten worden verklaard op de vaststelling van de uitvoeringshandeling die de verdeling van de middelen tussen de lidstaten vastlegt. Het gaat hier om een fonds en daarbij wordt conform verordening (EU) nr. 182/2011 altijd gebruik gemaakt van de onderzoeksprocedure.

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

De voorgestelde datum van inwerkingtreding van beide voorstellen hangt samen met de CPR en is wat Nederland betreft haalbaar doch krap.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het is met het oog op de Nederlandse situatie van belang om het JTF binnen het bestaande governance-model van de ESIF in te richten en geen aparte structuur hiervoor op te tuigen. De verordening lijkt hiervoor de mogelijkheid te geven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.