

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4053

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling EU-Interne Veiligheidsstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 4050)

Fiche: Herziening verordeningen Gemeenschappelijke Marktordening Wijn (Kamerstuk 22 112, nr. 4051)

Fiche: Wetsvoorstel tot aanpassing van het Europees Globaliseringsfonds (Kamerstuk 22 112, nr. 4052)

Fiche: Een modern cohesiebeleid; de tussentijdse herziening

Fiche: Mededeling Paraatheidsuniestrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 4054)

Fiche: Mededeling Actieplan voor de Europese auto-industrie (Kamerstuk 22 112, nr. 4055)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Fiche: Een modern cohesiebeleid; de tussentijdse herziening

1. Algemene gegevens

- a) i. *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid-term review*
 - ii. *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2021/1057 establishing the European Social Fund + (ESF+) as regards specific measures to address strategic challenges*
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
1 april 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 123 en COM(2025) 164
- d) *EUR-lex*
eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0123;
eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0164&qid=1744095154140;
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken (Cohesie)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken in nauwe samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 164, 175, 177, 178 en 322 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het cohesiebeleid is in het leven geroepen om convergentie tussen Europese regio's te vergroten door sociaaleconomische onevenwichtigheden terug te dringen. De fondsen onder het cohesiebeleid bieden het grootste investeringsinstrumentarium binnen het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) dat loopt van 2021 tot en met 2027. De bestaande prioriteiten en kaders van het cohesiebeleid zijn vastgesteld bij de onderhandelingen voor dit MFK in 2020. Sinds die tijd is het mondiale landschap veranderd en neemt de geopolitieke instabiliteit toe. De Europese Raad heeft voor de jaren 2024–2029 een ambitieuze strategische agenda ontwikkeld als antwoord op de grote uitdagingen van de EU. Tegelijkertijd constateert de Europese Commissie (hierna: de Commissie) dat de implementatie van de huidige cohesiefondsen traag verloopt en de uitputting van middelen achterblijft.

Met de tussentijdse herziening van het huidige cohesiebeleid, bestaande uit een herziening van de verordening over het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds, de verordening over het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF) en de verordening over het Europees Sociaal Fonds (ESF+) (hierna: «de herziening» of «het voorstel»), wil de Commissie de investeringen uit deze fondsen beter afstemmen op de nieuwe Europese prioriteiten. Volgens de Commissie

zijn deze prioriteiten: (i) concurrentievermogen en decarbonisatie, (ii) defensie en veiligheid, (iii) betaalbare huisvesting, (iv) waterveerbaarheid en (v) energietransitie. De herziening bevat daarom voorstellen om meer mogelijk te maken onder bestaande investeringsprioriteiten en door nieuwe investeringsprioriteiten aan het cohesiebeleid toe te voegen. Cohesieprogramma's zijn verplicht om halverwege de looptijd een tussentijdse evaluatie bij de Commissie in te dienen met een eventuele herziening van het programma. De deadline hiervoor was aanvankelijk 31 maart van dit jaar. Om effectief gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die dit voorstel biedt, stelt de Commissie voor dat cohesieprogramma's de reeds ingediende tussentijdse herzieningen mogen aanpassen tot twee maanden nadat de gewijzigde verordeningen als gevolg van het voorstel van kracht zijn gegaan.

Om herprioritering te stimuleren en de implementatie van de cohesieprogramma's te versnellen, wordt een aantal vergaande financiële prikkels geïntroduceerd onder EFRO, ESF+ en het Cohesiefonds, die het voor lidstaten aantrekkelijk moeten maken om in deze nieuwe prioriteiten te investeren, namelijk: (i) voor middelen die naar deze prioriteiten worden verschoven geldt een voorfinancieringspercentage van 30% en een Europees cofinancieringspercentage van maximaal 100% en (ii) alle cohesieprogramma's die in het kader van de herziening in 2025 tenminste 15% van hun middelen toewijzen aan de nieuwe prioriteiten ontvangen eenmalig een aanvullend voorschot van 4,5% en krijgen een jaar extra om hun programma's af te sluiten.

Voor de prioriteit concurrentievermogen en decarbonisatie wil de Commissie het gebruik van het platform voor strategische technologieën (*Strategic Technologies for Europe Platform*, STEP) verder stimuleren. Alle regio's, met inbegrip van de meer ontwikkelde regio's, zouden hier gebruik van moeten kunnen maken, zolang dit in lijn is met staatssteunvereisten. Tevens zouden middelen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) ongelimiteerd voor de STEP-doelstelling moeten kunnen worden ingezet, daar waar dit nu nog maximaal 20% is. Voor alle programma's wordt de deadline voor programmawijzigingen in relatie tot STEP verlengd om verdere benutting van middelen te faciliteren. Daarnaast moet het binnen EFRO en het JTF makkelijker worden om steun te verlenen aan grote bedrijven die investeren in de genoemde prioriteiten, wederom met inachtneming van staatssteunvereisten. Ook moet het voor alle categorieën regio's (minder ontwikkeld, transitie en meer ontwikkeld) mogelijk worden direct vanuit EFRO te investeren in *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI's). Voor die projecten moeten ook eenvoudigere selectieprocedures mogelijk zijn. Het moet ook eenvoudiger worden om met de fondsen onder het cohesiebeleid, zoals EFRO, gebruik te maken van het lidstaatcompartiment van InvestEU¹. De Commissie heeft hier eerder al voorstellen toe gedaan². Tenslotte moet het binnen ESF+ eenvoudiger worden om te investeren in het bijscholen, omscholen en herscholen van werknemers en ondernemers die bijdragen aan het mogelijk maken van het decarbonisatieproces. Dit kan volgens de Commissie bijdragen aan het weerbaar maken van de EU.

¹ Lidstaten kunnen extra middelen toevoegen aan InvestEU door vrijwillig een deel van hun middelen uit het cohesiebeleid of uit hun herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) over te hevelen naar een speciaal lidstaat compartiment. Met deze middelen kan de lidstaat dan aanvullend gebruik van InvestEU producten.

² Kamerstuk 22 112, nr. 4014

Voor de prioriteit defensie en veiligheid stelt de Commissie voor om meer te investeren in de defensie-industrie, defensiegerelateerde en *dual use* infrastructuur en de vaardigheden van mensen. Hiertoe worden nieuwe specifieke beleidsdoelstellingen opgenomen onder EFRO en ESF+. Met deze investeringen moet de capaciteit van defensie-industrie worden vergroot. Ook wil de Commissie meer inzetten op zogenaamde «dual-use» toepassingen. Dit gaat om technologieën en infrastructuur die zowel voor civiele als voor militaire doeleinden kunnen worden ingezet. Zo stelt de Commissie voor om te investeren in een sterker *dual-use* infrastructuurnetwerk dat de militaire mobiliteit bevordert. Tenslotte wijst de Commissie erop dat het op de korte termijn opschalen van defensiecapaciteit alleen mogelijk is als er geïnvesteerd wordt in het werven, bij- en omscholen van werknemers. Volgens de Commissie zal dit het concurrentievermogen van de EU versterken en regionale ontwikkeling stimuleren.

Verder worden nieuwe specifieke beleidsdoelstellingen opgenomen onder EFRO en ESF+. Met deze investeringen moet de capaciteit van defensie-industrie worden vergroot. Ook wil de Commissie meer inzetten op zogenaamde «dual-use» toepassingen. Dit gaat om technologieën en infrastructuur die zowel voor civiele als voor militaire doeleinden kunnen worden ingezet. Zo stelt de Commissie voor om te investeren in een sterker *dual-use* infrastructuurnetwerk dat de militaire mobiliteit bevordert. Tenslotte wijst de Commissie erop dat het op de korte termijn opschalen van defensiecapaciteit alleen mogelijk is als er geïnvesteerd wordt in het werven, bij- en omscholen van werknemers. Volgens de Commissie zal dit het concurrentievermogen van de EU versterken en regionale ontwikkeling stimuleren.

Voor de prioriteit betaalbare huisvesting roept de Commissie lidstaten op om de inzet van cohesiemiddelen op huisvesting onder de huidige periode te verdubbelen en doet zij enkele voorstellen die daaraan moeten bijdragen. Zo wordt voorgesteld binnen EFRO aanvullende specifieke doelstellingen op te nemen die investeringen op het gebied van huizenbouw, renovatie en sociale huurwoningen moeten stimuleren. Ook aan het JTF wordt een aanvullende doelstelling toegevoegd voor het bevorderen van betaalbare huisvesting en daaraan gelieerde hervormingen. Om de effectiviteit van investeringen te vergroten, mogen ook kosten met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van hervormingen in het kader van betaalbare huisvesting in aanmerking komen voor financiering uit het cohesiebeleid.

Voor de prioriteit waterweerbaarheid zijn volgens de Commissie aanzienlijke investeringen vereist om de toenemende effecten van klimaatverandering aan te pakken door de druk die ontstaat op de waterkwaliteit, -kwantiteit en ecosystemen. De Commissie stelt daarom voor om de formulering van de specifieke doelstelling onder EFRO met betrekking tot waterbeheer te verbreden naar «het bevorderen van veilige toegang tot water, duurzaam waterbeheer en waterweerbaarheid».

Voor de prioriteit energietransitie stelt de Commissie voor om binnen EFRO projecten op het gebied van decarbonisatie verder te stimuleren, vooral voor projecten die een «Soevereinheidszegel»³ hebben onder het Innovatiefonds.⁴ Deze projecten zouden naast meer kans op financiering ook moeten profiteren van een eenvoudigere selectieprocedure. Ook stelt de Commissie een nieuwe specifieke doelstelling onder EFRO voor op het gebied van energie-interconnectoren, gerelateerde infrastructuur en

³ Een kwaliteitslabel dat wordt toegekend door de Commissie aan hoogwaardige projecten die bijdragen aan de doelstellingen van STEP.

⁴ Artikel 4 STEP Regulation – Regulation – EU – 2024/795 – EN – EUR-Lex

laadinfrastructuur. Zoals hierboven vermeld wordt het binnen ESF+ ook eenvoudiger om te investeren in vaardigheden m.b.t. decarbonisatie.

Tot slot wordt een aantal aanvullende (financiële) prikkels en flexibiliteiten voor herprioritering voorgesteld en worden administratieve lasten versoepeld. Zo kunnen programma's onder ESF+, EFRO en het Cohesiefonds die NUTS2-regio's (provincieniveau) hebben grenzend aan Rusland, Wit-Rusland of Oekraïne voor het jaar 2026 aanspraak maken op een aanvullend voorschot van 9,5% en 100% cofinanciering, mits zij tenminste 15% van hun middelen toewijzen aan deze nieuwe prioriteiten. Ook mogen lidstaten EFRO-middelen uit hun eigen landenenveloppe, zonder restricties, overhevelen naar het *European Urban Initiative* (EUI). Ditzelfde geldt voor het overhevelen van EFRO-middelen naar het Interregionaal Innovatie Investeringsinstrument (I3). Er moet daarnaast een zogenaamde «Excellentiestempel» komen voor projecten binnen EUI. Op innovatie gerichte projecten die voldoen aan de vereisten voor EUI komen hiermee dan ook in aanmerking voor EFRO-financiering. Ook voor het JTF zouden versimpelde selectieprocedures moeten gaan gelden voor projecten die bij een eerdere aanvraag voor EU-financiering vanwege budgettaire beperkingen geen financiering hebben ontvangen, maar wel een Excellentiestempel. Tevens wordt het voor JTF-programma's mogelijk om na afronding van de tussentijdse herziening in een latere fase nogmaals de indicatoren op de doelstellingen van het programma bij te stellen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft voor deze wijzigingen geen nieuwe impact assessment uitgevoerd. Het kabinet hecht belang aan degelijke impact assessments binnen EU-beleidsvorming. Het kabinet betreurt dan ook dat er geen impact assessment is uitgevoerd en zal hier bij de Commissie navraag naar doen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland zet zich consequent in voor een gemoderniseerde begroting die de EU in staat stelt gezamenlijke uitdagingen adequaat en tijdig te adresseren en die effectief en efficiënt optimale Europese toegevoegde waarde genereert. Wat het cohesiebeleid betreft, hecht het kabinet eraan dat het beleid gefocust blijft en zich richt op convergentie en concurrentievermogen⁵. Dit kan het beste worden bereikt door in te zetten op investeringen die lange termijn structurele hervormingen stimuleren, zoals onderzoek en innovatie, vergroening, digitalisering, menselijk kapitaal en sociale inclusie. In Nederland worden de fondsen onder het cohesiebeleid grotendeels op deze thema's ingezet en zijn de beschikbare middelen binnen het huidige MFK grotendeels al gecommitteerd aan projecten. De regio's gaan in Nederland over de inzet van middelen voor EFRO en JTF. Gezien de veranderende geopolitieke context vindt het kabinet het van belang dat het huidige cohesiebeleid lidstaten meer ruimte biedt om in te spelen op nieuwe uitdagingen op het gebied van defensie en veiligheid⁶.

⁵ Kamerstuk 21 501-08, nr. 976

⁶ Kamerstuk 21 501-08, nr. 976

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Met de inzet ten aanzien van deze tussentijdse herziening van de cohesieprogramma's, wil het kabinet niet vooruitlopen op de onderhandelingen over het MFK voor de periode vanaf 2028. De beoordeling van het kabinet op de voorgestelde flexibilisering moet worden gezien in de context van het huidige cohesiebeleid.

Het kabinet is van mening dat het cohesiebeleid zich primair moet blijven richten op lange termijn structurele hervormingen en investeringen in onderzoek en innovatie, vergroening, digitalisering, menselijk kapitaal en sociale inclusie. Ook dient de huidige toepassing van de waarborgen op het gebied van rechtsstaat en fundamentele rechten in stand te blijven. De voorgestelde inzet van de Commissie op de prioriteiten concurrentievermogen en decarbonisatie en de energietransitie sluit goed bij de kabinetsinzet aan. Wel vindt het kabinet het positief dat de Commissie de tussentijdse herziening aangrijpt om extra investeringen te genereren voor defensie en veiligheid. Concurrentievermogen en defensie zijn grote Europese uitdagingen waar de Unie momenteel voor staat. Hiervoor gelden duidelijk nieuwe omstandigheden, waarbij gezamenlijk Europees optreden toegevoegde waarde kan opleveren. Het kabinet staat echter kritisch tegenover verdere verbreding van het cohesiebeleid met de door de Commissie voorgestelde nieuwe prioriteiten voor betaalbare huisvesting en waterweerbaarheid. Hiervan lijkt de Europese toegevoegde waarde beperkt en deze en deze verbreding sluit niet aan bij de focus waar het kabinet met het cohesiebeleid op inzet. Het kabinet mist momenteel een duidelijke (financiële) onderbouwing in het voorstel, waardoor het de consequenties van de aanpassingen niet goed kan overzien. Mogelijk kan verdere verbreding van het cohesiebeleid ertoe leiden dat lidstaten met het cohesiebeleid minder zullen investeren in de prioriteiten die volgens het kabinet nu echt belangrijk zijn, namelijk versterking van het Europese concurrentievermogen en defensie en veiligheid.

Het kabinet steunt de aanpassingen die de Commissie voorstelt op het gebied van concurrentiekracht en decarbonisatie en de energietransitie die daarvoor nodig is. Het Draghi-rapport laat zien dat het Europese concurrentievermogen voor grote uitdagingen staat⁷. Om in de toekomst concurrerend te blijven, moeten lidstaten en de EU stevig investeren in onder andere onderzoek en innovatie en de energietransitie. Het kabinet steunt daarom in principe het voorstel van de Commissie om het makkelijker te maken om met EFRO te investeren in IPCEI's en met het JTF te investeren in projecten die vanuit het Innovatiefonds een Soevereiniteitszegel hebben ontvangen. Het Innovatiefonds is een effectief fonds gericht op innovatie en decarbonisatie, wat momenteel vele malen wordt overvraagd. Wel blijft het kabinet terughoudend met betrekking tot het verruimen van de mogelijkheden binnen EFRO en JTF voor steun aan grote bedrijven. Het kabinet is van mening dat deze fondsen zich primair moeten blijven richten op investeringen in het midden- en kleinbedrijf (mkb), inclusief start-ups en scale-ups. Het kabinet erkent wel dat in de context van de energietransitie gerichte steun aan grote bedrijven noodzakelijk kan zijn voor het bevorderen van de regionale concurrentiekracht. Het kabinet steunt ook de mogelijkheid voor EFRO-programma's om op vrijwillige basis middelen over te hevelen naar I3 en EU1, maar vraagt zich wel af in hoeverre lidstaten en regio's daar in de praktijk gebruik van willen maken.

⁷ The Draghi report on EU competitiveness

In lijn met de overgenomen motie van de leden Kahraman en Van Campen⁸, staat het kabinet ook positief tegenover de voorgestelde aanpassingen op het gebied van defensie en veiligheid. Een versterkte Europese defensie-industrie is een belangrijke pijler onder Europese veiligheid. Tevens is de defensie- en veiligheidssector een belangrijke motor van innovatie en concurrentievermogen. Veel bedrijven in deze sector ontwikkelen technologieën die zowel een militaire als een civiele toepassing hebben. Daarnaast acht het kabinet het wenselijk dat investeringen in de defensie-industrie vanuit het cohesiebeleid zich naast dual-use technologieën ook richten op de ontwikkeling en productie van wapens en munitie. Het is in dit specifieke geval goed dat de Commissie geen beperkingen oplegt aan de locatie en grootte van deze bedrijven. Alhoewel het mkb een onmisbare basis vormt in de defensie-industrie, bieden grote bedrijven de productiecapaciteit die nodig is om snel en efficiënt op te schalen. Ook is het kabinet positief over de voorgestelde aanpassing om te kunnen investeren in defensie- of dual-use infrastructuur ter verbetering van militaire mobiliteit. Het kabinet is het met de Commissie eens dat de juiste vaardigheden cruciaal zijn voor een effectieve defensiecapaciteit. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat de juiste, hooggekwalificeerde arbeidskrachten worden opgeleid en beschikbaar zijn voor elk land dat hen nodig heeft. Hierbij vindt het kabinet het van groot belang om in te zetten op activiteiten waarbij het kapitaal van werkgevers en het menselijk kapitaal van werknemers inzetbaar zijn in zowel defensie als maatschappelijke sectoren. Het kabinet wenst hierbij in het bijzonder in te zetten op sectoren die kampen met arbeidstekorten.

Het kabinet erkent dat in de afgelopen jaren toegang tot betaalbare huisvesting een groeiend en nijpend probleem is gebleken in veel lidstaten. Woningtekorten en dure huisvesting maken het moeilijk voor bedrijven (alook in de zorg en het onderwijs) om werknemers aan te trekken. Het kabinet is het met de Commissie eens dat betaalbare huisvesting een mogelijke factor is voor de regionale concurrentiekracht en daarmee bijdraagt aan een evenwichtige arbeidsmarkt. Ook bevordert betaalbare huisvesting sociale inclusie door gelijke toegang tot geschikte woonruimte voor iedereen te waarborgen. De EU heeft geen exclusieve of gedeelde competentie op het gebied van woningmarktbeleid, maar kan wel indirect invloed uitoefenen via bijvoorbeeld subsidies, sociale inclusie, interne markt en staatssteunregels. Minder ontwikkelde regio's kunnen momenteel al cohesiemiddelen besteden aan huisvesting. Het kabinet zet op EU-niveau in op betaalbare huisvesting, o.a. door het verruimen van de staatssteunregels voor huurwoningen in het middens-egment en het versimpelen en stroomlijnen van andere Europese regelgeving die woningbouw en renovatie vertraagt of belemmert en wil daarbij de kernwaarden van de New European Bauhaus bevorderen. Het kabinet is echter kritisch op verdere verbreding van het cohesiebeleid door betaalbare huisvesting op te nemen als aparte prioriteit. Dit past niet binnen de kabinetsinzet voor een gefocust cohesiebeleid en het kabinet vraagt zich af of met meer cohesiegeld voor huisvesting de meeste Europese toegevoegde waarde kan worden gecreëerd.

Het kabinet erkent tevens dat regio's in diverse lidstaten met grote uitdagingen kampen op het gebied van waterweerbaarheid en -beheer. Het kabinet is het met de Commissie eens dat effectief waterbeheer van belang kan zijn voor behoud van de regionale concurrentiekracht. Het kabinet onderschrijft ook dat er bij problematiek op het gebied van waterweerbaarheid en -beheer vaak sprake is van een grensoverschrijdende aspect. Zo zijn lidstaten benedenstrooms, waaronder Nederland,

⁸ Kamerstuk 21 501-08, nr. 988

afhankelijk van maatregelen en waterbeheer bovenstrooms. Op dit moment is het binnen het cohesiebeleid al mogelijk om te investeren in waterweerbaarheid en -beheer. De Commissie komt voor de zomer met een strategie op waterweerbaarheid. Het kabinet zet op EU-niveau in op een efficiënte en effectieve aanpak van waterweerbaarheid en komt met een specifieke reactie op de strategie van de Commissie. Het kabinet is echter kritisch op het verbreden en prioritair verklaren van de bestaande specifieke doelstelling voor waterbeheer binnen het cohesiebeleid. Hierdoor kunnen ook investeringen in (opwaardering van) lokale distributienetten die al mogelijk zijn onder deze doelstelling profiteren van dezelfde voordelen voor herprioritering. Deze verbreding en herprioritering op waterweerbaarheid past niet binnen de door het kabinet gestelde prioriteiten voor het cohesiebeleid en het kabinet vraagt zich af of hiermee de meeste Europese toegevoegde waarde zal worden gecreëerd.

Naast de thematische invulling is het kabinet ook kritisch op de voorgestelde prikkels voor herprioritering. Zo is het kabinet van mening dat 100% EU-cofinanciering in principe ongewenst is, omdat nationaal, regionaal en/of lokaal eigenaarschap bij projecten belangrijk is. De maximale hoogte van het EU-cofinancieringspercentage varieert momenteel van 40% voor meer ontwikkelde regio's tot 85%⁹ voor minder ontwikkelde regio's. In het voorstel mist een onderbouwing voor de noodzaak van 100% cofinanciering. Nationale cofinanciering door publieke en private partners is altijd een integraal onderdeel van het cohesiebeleid geweest en zou dit volgens het kabinet moeten blijven. 100% cofinanciering vanuit de EU kan ook 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. Dit kan mogelijk leiden tot een nog hoger foutenpercentage. Tenslotte betekent 100% cofinanciering uit de EU-begroting dat er in zijn totaliteit mogelijk minder in deze doelstellingen zal worden geïnvesteerd.

Het kabinet vindt ook de voorgestelde 30% voorfinanciering voor middelen die worden toegewezen aan nieuwe prioriteiten te hoog, daar waar dit nu nog 0,5% per jaar is. Net als een impact assessment ontbreekt ook een onderbouwing van dit percentage in het voorstel. Daar zal het kabinet bij de Commissie navraag naar doen. Het kabinet kan hierdoor ook niet goed inschatten in hoeverre door dit hoge percentage voorfinanciering mogelijke decommittingen¹⁰ als gevolg van de trage implementatie worden voorkomen. Wel is het kabinet van mening dat programma's moeten worden aangemoedigd om in de nieuwe Europese uitdagingen te investeren. Daarbij denkt het kabinet ook dat een bepaalde mate van liquiditeit door aanvullende voorfinanciering de implementatie van programma's kan versnellen, maar de hoogte van dit percentage dient voldoende te worden onderbouwd en eigenaarschap op nationaal en decentraal niveau te borgen.

Eerste inschatting van krachtenveld

Er is onder EU-lidstaten in zijn algemeenheid een breed gedeeld gevoel van urgentie dat Europa meer moet doen ter versterking van de defensie- en veiligheidssector en het concurrentievermogen. Het is de verwachting dat er in de Raad brede steun zal zijn voor het mogelijk maken om op zeer korte termijn binnen de fondsen onder cohesiebeleid naar deze uitda-

⁹ Alleen binnen het ESF+ bestaat momenteel een uitzondering, waarbij voor de prioriteit «sociale innovatie» een maximaal cofinancieringspercentage geldt van 95%.

¹⁰ het terugvorderen of vervallen van niet-bestede fondsen die eerder waren toegezegd aan een lidstaat.

gingen te herprioriteren. Verwachting is dat een aantal andere netto-betalende lidstaten ook kritisch zal zijn over het herprioriteren naar waterweerbaarheid en betaalbare huisvesting. Met het oog op waarborging van de rechtsstatelijkheid en de financiële robuustheid wordt verwacht dat meerdere lidstaten kritisch zijn op het hoge voorfinancieringspercentage en het gebruik maken van 100% cofinanciering. Echter zal er ook een groep lidstaten zijn met grote cohesie-enveloppen en trage implementatie, die deze financiële prikkels zal ondersteunen en de drempelwaarde voor aanvullende voordelen zal willen verminderen.

Het Europees Parlement (EP) heeft nog geen formeel standpunt ingenomen. Tijdens de presentatie van het voorstel in het EP bleek dat de politieke fracties verdeeld reageerden op het voorstel. Een aantal fracties stond overwegend positief tegenover de herziening, terwijl een aantal andere fracties onder meer wees op het belang van het behouden van de focus op sociale prioriteiten. Het voorstel zal naar verwachting worden behandeld in de Commissie voor Regionale Ontwikkeling (REGI) en de Commissie Budget (BUDG). Het is nog niet duidelijk wie zijn aangesteld als rapporteurs.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) 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 artikelen 164, 175, 177, 178 en 322 van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU).

Artikel 164 VWEU betreft de bevoegdheid van het Europees Parlement en de Raad om, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, uitvoeringsverordeningen met betrekking tot het Europees Sociaal Fonds vast te stellen.

Artikel 175 VWEU bepaalt dat lidstaten hun economische beleid coördineren met het oog op het verwezenlijken van de doelstellingen van artikel 174 VWEU (haar geheel te bevorderen, haar optreden gericht op de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang).

Artikel 177 VWEU betreft de bevoegdheid van de EU om de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen vast te stellen.

Artikel 178 VWEU betreft de bevoegdheid van het Europees Parlement en de Raad om, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, de toepassingsverordeningen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling vast te stellen.

Artikel 322, lid 1, onder a, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om de financiële regels vast te stellen, met name betreffende de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, alsmede de wijze waarop rekening en verantwoording wordt gedaan en de rekeningen worden nagezien. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslagen. Op het terrein van het cohesiebeleid hebben de Unie en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (zie artikel 4, lid 1, sub c, VWEU).

b) 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 overwegen 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. Het voorstel heeft tot doel met de fondsen onder cohesiebeleid beter in te spelen op de nieuwe uitdagingen waar de Unie voor staat, waaronder het verbeteren van het EU-concurrentievermogen, decarbonisatie en defensie en veiligheid. Gezien het grensoverschrijdende karakter van een groot aantal van deze uitdagingen, kan dit onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door het beter afstemmen van de investeringen uit het cohesiebeleid op de nieuwe uitdagingen van de EU wordt deze grensoverschrijdende problematiek geadresseerd. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) 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 positief met een kanttekening. Het voorstel heeft tot doel met de fondsen onder cohesiebeleid beter in te spelen op de nieuwe uitdagingen waar de Unie voor staat, waaronder het verbeteren van het EU-concurrentievermogen, decarbonisatie en defensie en veiligheid. Het eenvoudiger kunnen inzetten van cohesiemiddelen voor deze doelstellingen kan hieraan bijdragen. Zodoende is het voorgestelde optreden passend. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, aangezien lidstaten en regio's zelf de keuze houden om de aan hen gealloceerde cohesiemiddelen wel of niet in te zetten voor de nieuwe prioriteiten.

Het kabinet plaatst echter een kanttekening voor wat betreft de 100% cofinanciering en de 30% voorfinanciering. Hoewel er door deze maatregelen snel kan worden gehandeld, is het kabinet van mening dat het ongeconditioneerd toepassen van de mogelijkheid 100% Europese medefinanciering en de hoogte van de voorfinanciering verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling van het voorstel te bereiken. Een beperkte verhoging van het percentage voorfinanciering en/of EU-cofinanciering zou het kabinet mogelijk als proportioneel kunnen beoordelen, mits de noodzaak voor deze verhoging wordt onderbouwd.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

c) Consequenties EU-begroting

De voorstellen van de Commissie gaan over het huidige MFK (2021–2027). Cohesiemiddelen betreffen investeringen. Deze tussentijdse herziening van het cohesiebeleid betreft een voorstel voor herverdeling binnen de aan lidstaten gealloceerde landenenvoloppes voor cohesie. Dit betreft geen voorstel tot aanvullende middelen. De voorstellen kunnen wel effect hebben op het ritme en de omvang van de betalingen, binnen het afgesproken betalingenplafond van het MFK.

De Commissie schat dat het netto-effect van additionele voorfinanciering binnen EFRO en het cohesiefonds op het betalingenniveau circa 3,6 mld. euro bedraagt in 2026. In het voorstel voor ESF+ wordt het netto-effect

van additionele voorfinanciering op het betalingenniveau geschat op 0,5 mld. euro in 2026. Als er uiteindelijk hogere EU-cofinanciering zal worden verstrekt, zal dit ook een effect hebben op de betalingenniveaus van 2026 en de jaren erna.

Over de budgettaire consequenties van de verhoogde cofinanciering op het betalingenniveau is nog onvoldoende informatie vanuit de Commissie verstrekt. Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen hier meer inzicht in te geven. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

d) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

De raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU wordt op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoord (art. 3.1/3.6). Deze raming is gebaseerd op de jaarlijkse maximale uitgavenplafonds (inclusief maximale inzet van speciale instrumenten) van de EU-begroting binnen dit MFK. Het uitgavenplafond kan enkel middels unanimiteit worden aangepast. Er is in de Nederlandse raming van de EU-afdrachten dan ook rekening gehouden met een maximale uitputting van de cohesiemiddelen. De voorstellen van de Commissie hebben daarom geen directe gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU. Momenteel is er sprake van onderuitputting van middelen binnen de cohesieprogramma's. Voorliggend voorstel kan er wel voor zorgen dat de totale uitputting van de landenenvoloppen voor het cohesiebeleid toeneemt.

Voor wat betreft het herschikken en herprioriteren van middelen binnen de Nederlandse cohesieprogramma's merkt het kabinet op dat de mogelijkheden hiervoor beperkt zijn. Het merendeel van de EFRO-, JTF- en ESF+-programma's heeft het grootste deel van het beschikbare budget al toegekend aan projecten. Mogelijkheden voor herprioritering zijn er met name nog bij het EFRO-programma in Noord-Nederland en de grensoverschrijdende programma's in de Duits-Nederlandse grensregio (Interreg Duitsland-Nederland en Interreg Maas-Rijn). De beheerautoriteiten van deze programma's zullen nader gewezen worden op de mogelijkheden die het voorstel biedt.

Herprioritering door de beheerautoriteiten binnen de cohesieprogramma's geschiedt op vrijwillige basis. Indien zij besluiten gebruik te maken van de mogelijkheden die het voorstel biedt, kan dit gevolgen hebben voor de uitvoeringskosten. Hieronder vallen onder meer personele inzet van (mede)overheden die deze uitvoeringsorganisaties onder hun hoede hebben. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement of de regio(s) verantwoordelijk voor de uitvoering, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het bedrijfsleven en burger worden in het voorstel aangemerkt als (potentieel) begunstigden van de fondsen. Dit betekent dat de financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger (potentieel) gunstig zijn, zonder dat op dit moment een inschatting te geven is van de hoogte hiervan. De monitoring- en rapportageregels die zijn vastgelegd in Verordening (EU) 2021/1060 inzake gemeenschappelijke bepalingen blijven volledig van toepassing. Het voorstel heeft dan ook geen gevolgen voor de regeldruk.

f) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel beoogt de Europese concurrentiekracht te vergroten. Volgens het kabinet is het daarbij vooral van belang dat de focus van het cohesiebeleid blijft liggen op onderzoek en innovatie, digitalisering, klimaat, menselijk kapitaal en sociale inclusie. Deze investeringen bieden ook de meeste Europese toegevoegde waarde, wat een positief effect op de concurrentiekracht zou moeten hebben. Doel van dit voorstel is ook de Europese defensie- en veiligheidssector te versterken, wat de veiligheid van onze Unie ten goede komt als reactie op de huidige geopolitieke situatie.

6. Implicaties juridisch

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

Er zijn geen gevolgen voor nationale en decentrale regelgeving te verwachten.

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

Niet van toepassing.

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

Volgens het voorstel treedt de verordening in werking op de dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het kabinet acht de voorgestelde datum van inwerkingtreding haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De tenuitvoerlegging van de maatregel zal worden gemonitord en gerapporteerd in het kader van de algemene rapportagemechanismen die zijn vastgesteld in Verordening (EU) 2021/1060.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

EFRO, ESF+ en JTF worden uitgevoerd in gedeeld beheer tussen de lidstaten en de Commissie. De uitvoering en handhaving vallen bij deze modaliteit voor een groot deel onder de taken van de lidstaten en medeoverheden. De lidstaten dragen de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen binnen Europese wetgevingskaders en dienen hiertoe een gedegen beheers- en controlesysteem vast te stellen en te hanteren.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.