

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-08

Milieuraad

Nr. 812

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2020

In antwoord op het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken d.d. 10 september 2020, bied ik u hierbij een appreciatie van het advies van de Europese Rekenkamer (ERK) over de herstellfinanciering in het kader van REACT-EU aan. Tevens heb ik bij deze brief ook het verslag van de High-level videoconferentie over het cohesiebeleid van de EU dd. 29 september 2020 gevoegd.

Kabinetsappreciatie advies van de Europese Rekenkamer over het voorstel «REACT-EU» en de wijzigingen van de GB-verordening 2021–2027

Op 17 augustus jl. publiceerde de Europese Rekenkamer (ERK) een advies (n4/2020, zie bijlage) over de voorgestelde verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 wat betreft uitzonderlijke extra middelen en uitvoeringsregelingen in het kader van de doelstelling «investeren in groei en werkgelegenheid» om bijstand te verlenen ter bevordering van het crisisherstel in de context van de COVID-19-pandemie en ter voorbereiding van een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de economie (REACT-EU)¹, en over het gewijzigde voorstel 2018/0196(COD) voor een 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, het Fonds voor een rechtvaardige transitie 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 visa².

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2895

² Kamerstuk 22 112, nr. 2628

De Rekenkamer speelt als onafhankelijke externe controleur van de EU-financiën een voorname rol in het Europese wetgevingsproces. De Rekenkamer gaat na of middelen correct worden geïnd en besteed. Hiermee draagt de Rekenkamer bij aan een effectieve besteding van EU-middelen en bescherming van de financiële belangen van de Unie. Nederland acht de adviserende rol van de Europese Rekenkamer van groot belang.

Algemene appreciatie

Het kabinet kan zich in grote lijnen vinden in de belangrijkste aspecten van de adviezen van de Rekenkamer. De Rekenkamer gaat in op zaken omtrent het gebruik van extra middelen ten behoeve van de crisisaanpak, de toewijzingsmethode van de middelen, de programmering, monitoring en evaluatie. Daarnaast bespreekt het de lastendruk voor managementautoriteiten, de beperking van de maatregelen in de tijd en het risico op fraude. Ook de Nederlandse inzet (zie Kamerstuk 22 112, nr. 2895) onderstreept het belang van een heldere toewijzingsmethode, de administratieve lastendruk en de beperking van de maatregelen in de tijd.

Appreciatie advies REACT-EU

REACT-EU is een voorstel dat de Europese Commissie als respons op de COVID-19-crisis heeft gedaan om de bestaande programma's onder EFRO en ESF te verlengen met twee jaar, en het budget op te hogen met middelen uit het Europees herstelinstrument *Next Generation EU*. Deze middelen moeten vervolgens worden ingezet voor een nieuwe thematische doelstelling: «bevordering van het crisis-herstel in de context van de COVID-19-pandemie en de voorbereiding van een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de economie». De Rekenkamer geeft ten aanzien van de besteding van de middelen op verschillende punten advies:

Gebruik van extra middelen om de crisis aan te pakken

De Rekenkamer waarschuwt dat het snel beschikbaar stellen van de middelen voor REACT-EU op zichzelf een uitdaging is. Dit vereist immers afronding van de onderhandelingen over REACT-EU, maar ook van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het Eigen Middelen Besluit (EMB). Hiernaast wijst de Rekenkamer erop dat de administratieve capaciteit om deze middelen snel en doelmatig aan te wenden in sommige lidstaten ontbreekt.

Het kabinet deelt de zorgen van de Rekenkamer grotendeels en zal er bij de Europese Commissie op aandringen goed toe te zien op voldoende administratieve capaciteit in lidstaten, met name voor lidstaten met grote EFRO- en ESF-enveloppen. Wel denkt het kabinet dat met de verregaande flexibilisering omtrent voorfinanciering, nationale cofinanciering, thematische concentratie en ex-ante voorwaarden het mogelijk moet zijn voor lidstaten om de middelen op korte termijn te besteden. Nederland stond in principe kritisch tegenover een deel van deze verregaande flexibilisering, maar vanwege het Europese krachtenveld was aanscherping hiervan niet mogelijk. Voor Nederland geldt dat het kabinet reeds in gesprek is met de verschillende uitvoeringsorganisaties van ESF en EFRO om zo tot een spoedige besteding van deze middelen te kunnen komen.

Toewijzing van middelen aan de lidstaten

Middelen worden toegewezen op basis van de traditionele cohesiecriteria, aangevuld met specifieke indicatoren en evaluatiemechanismen om de

relatieve impact van de crisis op de nationale economieën en de werkgelegenheid te meten. De Rekenkamer stelt dat de gebruikte referentieperiode voor de allocatie (juni-augustus 2020) een vertekend beeld kan opleveren, aangezien sommige lidstaten in die periode nog tijdelijke regelingen voor behoud van werkgelegenheid hadden.

Het kabinet onderstreept het belang van een objectieve allocatiemethode waarbij de daadwerkelijke impact van de crisis wordt meegewogen, zodat de middelen sterker worden gericht op de meest getroffen lidstaten. Tegelijkertijd meent het kabinet dat het op de korte termijn en gezien het krachtenveld waarschijnlijk niet mogelijk was geweest op basis van andere criteria tot een verdeelsleutel te komen die een significant accurater beeld had kunnen geven van de effecten van de COVID-19 pandemie.

Programmering van middelen

De Europese Commissie stelt voor om de termijn voor om vastleggingen van de huidige programma's onder het cohesiebeleid (EFRO en ESF) te verlengen tot 2022. Lidstaten die extra steun in het kader van REACT-EU willen ontvangen, zullen hun bestaande operationele programma's moeten wijzigen of nieuwe programma's moeten voorstellen. Deze aanpassingen zullen gebeuren door autoriteiten die op dit moment al operationele programma's voor EFRO en ESF uitvoeren. De Rekenkamer juicht dit toe, omdat dit de programmering van de middelen eenvoudiger maakt. Tegelijkertijd merkt de Rekenkamer op dat er in het voorstel geen verplichting zit voor lidstaten om uitgaven voor nieuwe vormen van steun te rapporteren d.m.v. specifieke interventiecodes. Hierdoor wordt het moeilijker in zicht te krijgen in het precieze gebruik van REACT-EU middelen, wat ook coördinatie tussen verschillende programma's in een lidstaat kan bemoeilijken.

Het kabinet deelt deze observatie, maar begrijpt dat vanwege de exceptie-aard van de COVID-19-pandemie en de noodzaak deze noodmiddelen versneld te besteden de Commissie ervoor gekozen heeft programmering via bestaande structuren te laten plaatsvinden. De interventiecodes uit de oorspronkelijke programma's zullen ook voor interventies onder REACT-EU gebruikt (kunnen) worden. De focus op het voorbereiden van de economie op een groene en digitale toekomst was ook aanwezig in de oorspronkelijke Gemeenschappelijke Bepalingen (GB)-verordening en is hiermee goed te implementeren en monitoren.

Monitoring en evaluatie

De Rekenkamer stelt dat het ontbreken van verplichte resultaatsindicatoren het moeilijk zal maken de doeltreffendheid op EU-niveau te beoordelen. Tevens stelt de Rekenkamer dat het voorstel geen evaluatie van de Commissie vereist. De Commissie verplicht lidstaten daarentegen wel om zelf ten minste één evaluatie te doen waarin de effectiviteit, efficiëntie, impact en mate van bijdrage aan het thematische objectief van REACT-EU worden gemeten.

In deze observatie kan het kabinet zich vinden. Tegelijkertijd merkt het kabinet specifiek op dat het goed is dat de lidstaten een eigen evaluatie op dienen te stellen.

Risico op fraude

De Rekenkamer merkt op dat aangezien er aanzienlijke extra middelen worden verstrekt in een kort tijdsbestek, REACT-EU een groter risico op

onregelmatigheden en fraude met zich meebrengt dat door alle belanghebbenden moet worden aangepakt. Dezelfde zorgen zijn geuit door toezichthouders en opsporingsautoriteiten in Nederland.

Het kabinet deelt de mening dat een optimale inzet op het voorkomen en bestrijden van fraude met deze steunmaatregelen nodig is. In de conclusies van de buitengewone Europese Raad van 17-21 juli jl. is dan ook het belang van effectieve bestrijding van fraude met EU-gelden onderstreept en afgesproken dat de Europese Commissie met verdere maatregelen komt om de EU-begroting en Next Generation EU (het herstelinstrument in reactie op de COVID-19-crisis) tegen fraude en onregelmatigheden te beschermen. Daarnaast is tijdens deze Europese Raad afgesproken dat het Europees Openbaar Ministerie en OLAF voldoende middelen zullen ontvangen om de bescherming van de financiële belangen van de Unie te beschermen en dat aan Eurojust en Europol meer budget wordt toegekend. Dit is in lijn met de kabinetsinzet. Het kabinet roept verder op tot alertheid, om te bevorderen dat elke euro op een rechtmatige plek terecht komt.

Appreciatie advies wijziging GB-verordening

Dit betreft een wijziging van het voorstel van de Commissie voor de GB-verordening voor 2021–2027 waarbij wordt voorzien in mechanismen die snel kunnen worden ingeroepen in geval van verdere schokken in de EU in de komende jaren. Ook hier geeft de Rekenkamer op verschillende punten advies:

Beperking van de maatregelen in de tijd

De wijziging van de GB-verordening beschrijft maatregelen voor uitzonderlijke bevoegdheden die de Commissie krijgt in het geval van bijzondere crises. De Rekenkamer stelt dat het hierbij belangrijk is een einddatum van de uitzonderlijke bevoegdheden te noemen. Deze is nu niet opgenomen in het voorstel. Het kabinet is het met de Rekenkamer eens dat deze maatregel beperkt zou moeten zijn in de tijd. De onderhandelingen hierover met de andere lidstaten hebben geleid tot een aanscherping van de voorwaarden waar de Commissie aan moet voldoen om een crisis uit te roepen.

Flexibiliteit bij budgettering

De aanpassingen binnen de GB-verordening ter verduidelijking van de voorwaarden voor flexibiliteit tussen fondsen worden door de Rekenkamer als positief beoordeeld. Het kabinet deelt deze beoordeling. De toegenomen flexibiliteit voor lidstaten om middelen te verschuiven wordt door het kabinet verwelkomd.

Programmering en monitoring

Het voorstel van de Commissie voorziet ook in de mogelijkheid om retroactief projecten te financieren, vanaf het moment dat een crisis officieel is vastgesteld. De Rekenkamer ziet hierbij het risico van nalevingsfouten. Ook hiervoor geldt dat het voorstel niet voorziet in gemeenschappelijke prestatie- en outputindicatoren om te meten wat de resultaten hiervan zijn. Het kabinet is altijd kritisch geweest op deze retroactiviteit en onderschrijft de risico's die de Rekenkamer identificeert. Tegelijkertijd is met de aanscherping van de voorwaarden waar de Commissie aan moet voldoen om een crisis uit te roepen, hier wat het kabinet betreft het risico significant kleiner geworden. Het is van belang dat lidstaten en de Europese Commissie te allen tijde, en zeker in het

geval van retroactiviteit, scherp zijn in de controle op rechtmatige besteding van deze middelen.

Vervolgproces

Op 21 juli jl. bereikt de Europese Raad overeenstemming over het Meerjarig Financieel Kader voor de periode 2021–2027 (MFK), het herstelinstrument in reactie op de COVID-19 crisis (Next Generation EU) en de financiering daarvan via een nieuw Eigen Middelen Besluit (EMB). Het nieuwe MFK (inclusief deelverordeningen), het herstelinstrument en het EMB kunnen pas van start gaan als de formele besluitvormingsprocedures succesvol zijn afgerond. Goedkeuring van het Europees parlement (met meerderheid van zijn leden) is nodig voordat de Raad (met unanimititeit) de MFK-verordening definitief kan vaststellen. Voor het EMB geldt dat deze na raadpleging van het Europees parlement door de lidstaten met unanimititeit moet worden vastgesteld. Het EMB treedt pas in werking na ratificatie in alle lidstaten en bevat de machtiging voor de Europese Commissie om geld te lenen voor de financiering van het herstelinstrument, inclusief het programma REACT-EU.

De gesprekken met het Europees parlement over goedkeuring van de MFK-verordening zijn in volle gang. Voor wat betreft de deelvoorstellen van React-EU en de GB-wijziging geldt dat er een (gedeeltelijk) Raadsakkoord bereikt is en de triologen met het Europees parlement gaande zijn. Nederland zal in de terugkoppeling van de triologen goed in de gaten houden of de adviezen van de Rekenkamer in voldoende mate zijn meegenomen.

Verslag High-level videoconferentie over het cohesiebeleid van de EU

De high-level videoconferentie vond plaats op 29 september. Deelnemers waren de Europese Commissie, vertegenwoordigd door Commissaris Ferreira, de lidstaten en vertegenwoordigers van het Europees parlement, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité en de Duitse deelstaten Saksen en Saksen-Anhalt. De conferentie werd voorgezeten door de Duitse Minister voor Economische Zaken en Energie, Peter Altmaier.

De volgende vragen werden door het voorzitterschap ter discussie voorgelegd:

- Welke rol moeten de nieuwe instrumenten onder het cohesiebeleid spelen in de noodzakelijke economische verandering en herstel van de Europese regio's? Hoe kunnen deze instrumenten het beste gecombineerd worden en overlap voorkomen worden?
- Hoe kunnen korte en lang termijn doelen met elkaar gecombineerd worden? Hoe kunnen regio's onderling samenwerken?

De conferentie kenmerkte zich door een grote mate van eenstemmigheid over het belang van herstel en modernisering ten tijde van deze crisis. De verschillende instrumenten onder het cohesiebeleid, zowel die onder het nieuwe MFK als onder het herstelpakket Next Generation EU, alsook het Recovery and Resilience Facility (RRF) hebben daar een belangrijke rol in. Hierbij moet gezocht worden naar synergie, overlap worden voorkomen, en is spoedige implementatie belangrijk. Belangrijkste discussiepunt was de mate van flexibiliteit bij de uitvoering van de verschillende instrumenten van het cohesiebeleid.

Commissaris Ferreira opende de tafelronde en wees op de daadkracht die was getoond in het licht van de coronacrisis door de Raad, door samen met het Europees parlement (EP) in een zeer kort tijdsbestek het Corona Response Investment Initiative (CRII) goed te keuren, wat veel lidstaten

heeft geholpen om de eerste klappen van de coronacrisis op te vangen. Het cohesiebeleid na 2020 zal nog steeds gericht zijn op convergentie tussen lidstaten, maar moet ook bijdragen aan het weerbaar maken van de economieën en aan de digitale en klimaattransitie. Dit laatste krijgt ook veel nadruk binnen React-EU. Dit voorstel dient als brug tussen verder herstel op de korte termijn naar modernisering op de lange termijn. Voor het Just Transition Fund (JTF) is het daarbij van belang dat we de juiste keuzes maken en niet investeren in fossiele brandstoffen. Tot slot wees Commissaris Ferreira op het belang van tijdige en goede implementatie, wat eens te meer belangrijk is gezien de extra hoeveelheid middelen die lidstaten tot hun beschikking krijgen. Dit mag niet ten koste gaan van de kwaliteit van investeringen, die gebaseerd moeten zijn op een lange termijn strategie. Met de hoeveelheid middelen groeit ook de verantwoordelijkheid.

Namens het EP onderstreepte Younous Omarjee, voorzitter van het Regiocomité, het belang van modernisering, onder andere om klimaatverandering aan te pakken. Hij benadrukte daarbij dat het cohesiebeleid moet toezien op het wegnemen van ontwikkelingsverschillen tussen regio's om te voorkomen dat er regio's achterblijven. Het Comité van de Regio's bij monde van gedeputeerde Rijsberman benadrukte het belang van investeren in innovatie en klimaat, maar ook dat verantwoording van de investeringen belangrijk is. Ook stipte hij het belang van onderlinge samenwerking tussen regio's aan. Het Europees Economisch en Sociaal Comité wees erop dat kwetsbare groepen niet vergeten mogen worden en dat de implementatie van de fondsen niet onnodig ingewikkeld zou moeten zijn.

Veel lidstaten benadrukten het belang om snel over te gaan tot implementatie van de fondsen, om van de crisis te herstellen en te investeren in de toekomstige economie. Men is daarom ook al bezig met programmeren, zodat er snel tot uitvoering over kan worden gegaan als de Europese onderhandelingen zijn afgerond. Hiervoor is het belangrijk dat de verschillende instrumenten goed onderling met elkaar worden afgestemd en dat er ook rekening gehouden wordt met de mogelijkheden onder het RRF. Maatwerk per lidstaat is daarbij belangrijk.

Een aantal lidstaten, met name uit Oost-Europa, gaf aan dat de regels nog verder versoepeld zouden moeten worden om het geld snel weg te kunnen zetten of dat regels in ieder geval niet weer moeten worden aangescherpt.

Nederland en een aantal gelijkgestemde lidstaten heeft aangegeven dat het wel belangrijk is om de juiste balans te vinden tussen het snel uitgeven van de middelen om tijdig in te kunnen spelen op de huidige coronacrisis en goed financieel beheer.

Naast de noodzaak voor hervorming en investeren in een innovatieve, duurzame samenleving, benadrukte Nederland ook het belang van samenwerking tussen regio's en dat het nieuwe instrument van Innovatieve Innovatie Investerings hier een belangrijke rol in kan gaan spelen. Ook België noemde het potentieel van dit instrument. Ook onderstreepte Nederland het belang van het Just Transition Fund om regio's te helpen te investeren in een moderne economie en beroepsbevolking.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer