

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 en Verordening (EU) 2021/1060 met het oog op extra flexibiliteit om de gevolgen van de militaire agressie van de Russische Federatie op te vangen

FAST (Flexible Assistance for Territories) — CARE

(COM(2022) 325 final — 2022/0208 (COD))

(2022/C 486/20)

Rapporteur: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Raadpleging	Europees Parlement, 4.7.2022 Raad van de Europese Unie, 15.7.2022
Rechtsgrond	Artikelen 177 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	9.9.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	21.9.2022
Zitting nr.	572
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	189/0/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Met haar FAST-CARE-voorstel heeft de Europese Commissie de broodnodige extra maatregelen genomen om de lidstaten, lokale overheden en partners uit het maatschappelijk middenveld te helpen de gevolgen van de Russische agressie tegen Oekraïne aan te pakken. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ten eerste ingenomen met dit nieuwe, ruime pakket, dat de reeds in het kader van CARE verleende steun uitbreidt met verdere steun en extra flexibiliteit binnen de financiering van het cohesiebeleid.

1.2. Het EESC erkent ook dat de ongeprovoceerde invasie op 24 februari direct en indirect heeft geleid tot een continue toename van het aantal vluchtelingen in alle lidstaten, met name aan de buitengrenzen van de EU, en dat daarom verdere maatregelen geboden zijn. De huidige situatie is ongekend en vereist dat alle mogelijke, op de specifieke omstandigheden toegesneden maatregelen worden genomen. Volgens het EESC biedt FAST-CARE een antwoord op deze situatie, door extra middelen uit te trekken voor de migratie-uitdagingen als gevolg van de militaire agressie door Rusland, maar ook door iets te doen aan de vertraging die bij de uitvoering van projecten is opgelopen door COVID-19, de hoge energiekosten en het tekort aan grondstoffen en arbeidskrachten als gevolg van de oorlog.

1.3. Het EESC heeft voortdurend gewezen op de noodzaak om onverwijld, en met alle mogelijke middelen, doeltreffende actie te ondernemen. De voortdurende inspanningen om flexibiliteit op het gebied van financiering te waarborgen, moeten ervoor zorgen dat de investeringen uit hoofde van het cohesiebeleid in het kader van het MFK 2014-2020 zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd en dat de programma's voor de periode 2021-2027 soepel van start gaan. Het EESC is verheugd dat er voor de uitvoering van cohesiebeidsprogramma's tijdelijk een beroep kan worden gedaan op 100 % medefinanciering uit de EU-begroting. Het is ook positief dat er aanvullende overdrachten tussen het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds mogelijk zijn, evenals tussen regiocategorieën.

1.4. Het EESC is zeer ingenomen met de erkenning door de Commissie van de hoge lasten waarmee lokale autoriteiten en in plaatselijke gemeenschappen actieve maatschappelijke organisaties worden geconfronteerd bij de aanpak van de migratieproblemen als gevolg van de militaire agressie van Rusland. Het EESC is ingenomen met de bepaling dat binnen de desbetreffende prioriteiten een financiële toewijzing van minstens 30 % moet worden gereserveerd voor lokale overheden, sociale partners en maatschappelijke organisaties, om ervoor te zorgen dat dit type begunstigden een passend deel van de

middelen ontvangt gezien hun actieve rol bij de opvang en integratie van vluchtelingen. Dit percentage kan echter te laag zijn voor EU-landen die een groot aantal vluchtelingen opvangen. Daarom moet verder worden onderzocht of dit niveau kan worden verhoogd voor de aan Oekraïne grenzende lidstaten.

1.5. Het EESC is van mening dat ngo's en de sociale partners een cruciale rol toekomt als uitvoerders van programma's én als waardevolle partners bij het toezicht op de uitvoering ervan, en is bereid verdere discussies over een dergelijke participatie van maatschappelijke organisaties en sociale partners in de EU/Oekraïne te faciliteren. Het maatschappelijk middenveld heeft door zijn onmiddellijke reactie in de eerste fasen van de oorlog zijn doeltreffendheid bewezen, en zal — mits het kan beschikken over voldoende middelen — kunnen fungeren als een sterke koppeling tussen de behoeften ter plaatse en het daarop afgestemde beleid op hoog niveau. Het EESC blijft streven naar een grotere rol bij de onmiddellijke respons en, met oog op de langere termijn, bij de vaststelling van de integratieagenda naarmate de oorlog voortduurt.

1.6. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie om de lidstaten te ontheffen van de verplichting om te voldoen aan de vereisten inzake thematische concentratie voor het MFK 2014-2020, zodat zij, gezien de snel veranderende situatie ter plaatse, middelen kunnen herbestemmen tussen thematische doelstellingen binnen dezelfde prioriteit van hetzelfde fonds en dezelfde regiocategorie. Het EESC stelt het ook op prijs dat uitzonderlijke uitgaven voor voltooide of volledig uitgevoerde acties voor financiering in aanmerking komen vanaf de datum van de invasie.

1.7. Het EESC neemt kennis van de mix van brede maatregelen die zowel rekening houden met de behoeften op micro-/individueel niveau (bv. de verlenging in de tijd en verhoging van de nieuw vastgestelde eenheidskosten om te voorzien in de basisbehoeften en ondersteuning van wie tijdelijke bescherming krijgt) als met de behoeften op macro-/lidstaatniveau (bv. het gemakkelijker maken om projecten in het kader van de programma's 2014-2020 te faseren naar de programma's 2021-2027, zodat meer projecten die vertraging oplopen kunnen worden uitgevoerd, onverminderd de verplichtingen van de lidstaten inzake het voldoen aan de vereisten inzake thematische concentratie en de klimaatdoelstellingen).

1.8. Het EESC neemt ook kennis van de bepalingen ter verlichting van de administratieve lasten voor de lidstaten, alsook met de toezeggingen van de Commissie om begunstigen en belanghebbenden aanvullende ondersteuning en begeleiding te bieden (bijvoorbeeld bij het beheer van overheidsopdrachten met kostenoverschrijdingen), en andere niet-wetgevende maatregelen en begeleiding. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om samen met de lidstaten, lokale overheden en het maatschappelijk middenveld alle eventuele onnodige administratieve lasten weg te nemen en tegelijkertijd volledige transparantie te bieden met betrekking tot de toewijzing en uitvoering van maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van de oorlog in Oekraïne. In dit verband wijst het EESC er ook op dat het maatschappelijk middenveld en de sociale partners uit de EU en Oekraïne actiever bij een en ander moeten worden betrokken, om te zorgen voor een doeltreffend(e) planning, beheer en monitoring van de middelen en om ervoor te zorgen dat deze middelen terechtkomen bij degenen die ze het hardst nodig hebben, waar ze het hardst nodig zijn.

1.9. Het EESC onderschrijft dat alle mogelijke maatregelen binnen het huidige MFK moeten worden genomen. In dit verband is het EESC te spreken over het voornemen van de Commissie om de MFK-verordening zodanig te wijzigen dat de resterende middelen voor 2014-2020 worden geoptimaliseerd en een soepele overgang naar het programma 2021-2027 mogelijk maken. Hoewel het EESC altijd heeft aangedrongen op maximale flexibiliteit ⁽¹⁾ op alle niveaus, vanaf het begin tot het einde van de programma's, om ervoor te zorgen dat de beschikbare middelen optimaal worden benut, is het van mening dat het, nu de directe en indirecte gevolgen van de oorlog in Oekraïne toenemen, ook noodzakelijk kan zijn om nieuwe, innovatieve financiële instrumenten toe te voegen ⁽²⁾. Een mogelijke oplossing die het EESC eerder heeft aanbevolen, is de oprichting van een afzonderlijk EU-fonds voor de wederopbouw en ontwikkeling van Oekraïne, als aanvulling op de inspanningen ter ondersteuning van de door de oorlog getroffen lidstaten ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Zie de standpuntnota van het EESC over COVID-19: Uitzonderlijke flexibiliteit bij het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen.

⁽²⁾ In zijn adviezen heeft het EESC er voortdurend op gewezen dat het MFK voor de periode 2021-2027 de mogelijkheid moet bieden om nieuwe, innovatieve financiële instrumenten toe te voegen, die verder gaan dan de volgende instrumenten: Faciliteit voor herstel en veerkracht (RRF) (PB C 364 van 28.10.2020, blz. 132); COVID-19: Uitzonderlijke flexibiliteit bij het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen; Verordening over het investeringsinitiatief coronavirusrespons; Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD)/COVID-19-crisis.

⁽³⁾ Zie het advies van het EESC over het 8e cohesieverslag (PB C 323 van 26.8.2022, blz. 54).

1.10. Het EESC roept de Raad en het Europees Parlement op om de verordening zonder dralen goed te keuren, zodat deze zo snel mogelijk in werking kan treden. De omvang van de crisis vereist een collectieve en beter gecoördineerde reactie, met name nu de koude maanden snel naderen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Sinds 24 februari heeft de Commissie een aantal voorstellen in het kader van CARE (maatregelen voor vluchtelingen in Europa uit hoofde van het cohesiebeleid) ingediend om ervoor te zorgen dat de beschikbare middelen uit hoofde van het cohesiebeleid 2014-2020 en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), alsook de voorfinanciering in het kader van de React-EU-programma's, snel worden ingezet om de onmiddellijke gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne aan te pakken, zonder dat de inspanningen van de lidstaten met het oog op een groen, digitaal en veerkrachtig economisch herstel na de COVID-19-pandemie in het gedrang komen.

2.2. Nu de behoeften blijven toenemen, hebben de Europese Raad, het Europees Parlement en de regio's van de EU de Commissie echter opgeroepen om binnen het MFK nieuwe initiatieven te presenteren ter ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten op dit gebied. Er moet nu worden voorzien in de langeretermijnbehoeften van ontheemde burgers, wier integratie moet worden bevorderd door middel van toegang tot huisvesting, gezondheidszorg, werk en onderwijs zolang zij in de EU-lidstaten verblijven. Er zij op gewezen dat het voorzien in de langeretermijnbehoeften van vluchtelingen niet alleen gevolgen heeft voor gemeenschappen die reeds zwaar zijn getroffen door de COVID-19-pandemie, maar ook nieuwe problemen doet rijzen, zoals bepaalde gendergerelateerde aspecten van beleidsmaatregelen (te weinig kinderen worden bijvoorbeeld op school ingeschreven, wat een aanzienlijke hinderpaal vormt voor de beroepsintegratie van vrouwen).

2.3. De oorlog heeft knelpunten in de toeleveringsketen en tekorten aan arbeidskrachten veroorzaakt, en geleid tot forsere stijgingen van de grondstoffenprijzen, onder meer voor energie en materialen. Deze situatie komt boven op de gevolgen van de COVID-19-pandemie, waardoor de overheidsbegrotingen extra onder druk komen te staan en investeringen, met name in infrastructuur, verder vertraging oplopen.

2.4. Met het FAST-CARE-pakket wordt een aantal belangrijke wijzigingen in de cohesiewetgeving voor 2014-2020 en 2021-2027 doorgevoerd om ervoor te zorgen dat de lidstaten sneller en eenvoudiger steun kunnen verlenen aan de integratie van onderdanen van derde landen en om tegelijkertijd de regio's te blijven steunen bij het herstel na de COVID-19-pandemie.

2.5. De bedoeling is om te voorzien in meer steun voor wie ontheemden opvangt — lidstaten, lokale overheden en maatschappelijke organisaties —, en wel door middel van de volgende maatregelen:

- de voorfinanciering wordt verhoogd met nog eens 3,5 miljard EUR die in 2022 en 2023 moeten worden betaald, waardoor alle lidstaten snel extra liquiditeit zullen krijgen;
- de mogelijkheid om voor de periode 2014-2020 een medefinanciering door de EU van 100 % toe te passen wordt nu uitgebreid tot maatregelen ter bevordering van de sociaal-economische integratie van onderdanen van derde landen;
- deze mogelijkheid wordt ook uitgebreid tot programma's voor 2021-2027, ten minste tot midden 2024;
- het bedrag van de vereenvoudigde eenheidskosten ter dekking van de basisbehoeften van vluchtelingen wordt verhoogd van 40 EUR (het bedrag dat met CARE was vastgesteld) tot 100 EUR per week per persoon, en deze kosten kunnen worden gedeclareerd voor een periode van maximaal 26 weken (in plaats van 13 weken nu);
- de reeds in het kader van CARE geboden mogelijkheid tot kruissubsidiëring tussen het EFRO en het ESF zal worden uitgebreid. Dit betekent dat nu ook uit het Cohesiefonds middelen kunnen worden vrijgemaakt voor de aanpak van de gevolgen van migratieproblemen;
- uitgaven voor concrete acties om migratieproblemen aan te pakken, kunnen nu met terugwerkende kracht voor vergoeding worden gedeclareerd, zelfs wanneer de actie al voltooid is.

2.6. Om ervoor te zorgen dat investeringen daar terechtkomen waar ze het hardst nodig zijn, voorziet FAST-CARE in twee belangrijke wijzigingen:

- ten minste 30 % van de middelen die in het kader van de flexibiliteit worden vrijgemaakt, wordt toegekend aan concrete acties die worden beheerd door lokale autoriteiten en maatschappelijke organisaties die actief zijn in lokale gemeenschappen, zodat degenen die de grootste inspanningen leveren, passende steun krijgen;
- concrete acties die buiten het geografische bereik van het programma vallen, kunnen toch door programma's binnen de lidstaat worden ondersteund; hiermee wordt erkend dat vluchtelingen zich vaak binnen de lidstaten verplaatsen.

2.7. Om op praktische wijze tegemoet te komen aan om het probleem van de vertraagde uitvoering van projecten, kunnen projecten ter waarde van meer dan 1 miljoen EUR (met name infrastructuurprojecten) die in het kader van de programma's voor 2014-2020 werden ondersteund, maar als gevolg van prijsstijgingen en/of tekorten aan grondstoffen en arbeidskrachten niet tijdig konden worden voltooid, verder worden ondersteund in het kader van programma's voor 2021-2027, zelfs als zij daarvoor op grond van de subsidiabiliteitsregels voor de periode 2021-2027 niet in aanmerking zouden komen.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Het EESC is ingenomen met de inspanningen van de Europese Commissie om te voorzien in passende en doelgerichte financiële steun voor de aanpak van de gevolgen van de Russische militaire agressie, die steeds verder om zich heen grijpt en een steeds grotere impact heeft. De lidstaten worden hierdoor geconfronteerd met een aanhoudende aanzienlijke stroom vluchtelingen voor de Russische agressie. Deze situatie komt boven op de gevolgen van de COVID-19-pandemie, met name de verstoring van waardeketens, die een uitdaging vormt voor overheidsbegrotingen die op het herstel van de economie gericht waren, maar ook investeringen (met name in infrastructuur) dreigt te vertragen.

3.2. Het EESC erkent ook dat, aangezien de directe en indirecte gevolgen van de oorlog in Oekraïne in alle lidstaten blijven toenemen, het van cruciaal belang is te zorgen voor middelen om migratieproblemen en marktverstoringen aan te pakken door middel van een mix van financiering, procedures en technische bijstand, dit alles gekoppeld aan flexibiliteit, wendbaarheid en snelle reactie.

3.3. Het EESC onderschrijft volledig dat financiële middelen ter beschikking moeten worden gesteld door middel van een doelgerichte herziening van het huidige financieel kader, om te voorkomen dat er een onderbreking plaatsvindt in de financiering van maatregelen die cruciaal zijn om de crisis te verzachten en de meest behoeftigen te ondersteunen. Het EESC heeft reeds in eerdere adviezen⁽⁴⁾ aanbevolen extra middelen toe te wijzen aan de lidstaten als onmiddellijke voorfinanciering.

3.4. Het EESC juicht toe dat, om de druk op de overheidsfinanciën van de lidstaten te helpen verlichten, de mogelijkheid om voor deze maatregelen gebruik te maken van tot 100 % medefinanciering is uitgebreid tot het boekjaar dat eindigt op 30 juni 2022, en dat de aanzienlijke verhoging van voorfinanciering⁽⁵⁾ uit React-EU-middelen de lidstaten de nodige liquiditeit heeft verschaft om in de dringendste behoeften te voorzien.

3.5. Het EESC is ook ingenomen met het voorstel van de Commissie om in een medefinancieringspercentage van tot 100 % te voorzien voor prioriteiten ter bevordering van de sociaal-economische integratie van onderdanen van derde landen in het kader van de programma's 2021-2027. Hoewel hiervoor 30 juni 2024 als einddatum geldt, biedt de mogelijkheid om dit medefinancieringspercentage te evalueren op basis van de wijze waarop het is toegepast, en om het te verlengen indien het efficiënt is gebleken, uitzicht op meer flexibiliteit en liquiditeit wanneer zich dringende financieringsbehoeften voordoen.

3.6. Het EESC is zeer ingenomen met de bepaling dat ten minste 30 % van de steun binnen de relevante prioriteiten moet worden toegekend aan begunstigden die lokale overheden, sociale partners en in plaatselijke gemeenschappen actieve maatschappelijke organisaties zijn, om ervoor te zorgen dat dit type begunstigden een passend deel van deze middelen ontvangt gezien hun actieve rol bij de opvang en integratie van vluchtelingen. Dit percentage zou echter te laag kunnen zijn voor de aan Oekraïne grenzende EU-landen die een aanzienlijk groter aantal vluchtelingen opvangen. Daarom dient — ook al gaat het om een minimumniveau — een grotere toewijzing te worden aangemoedigd, waarbij ten minste 50 % van de steun binnen de prioriteit wordt toegekend aan begunstigden die lokale overheden of in plaatselijke gemeenschappen actieve maatschappelijke organisaties zijn.

3.7. Het EESC ziet in dat moet worden vastgehouden aan de oorspronkelijke doelstellingen van het cohesiebeleid en dat het cohesiebeleid geen "lapmiddel" mag worden voor allerlei soorten noodsituaties. In dit verband is het begrijpelijk dat het totale in het kader van vluchtelingenintegratieprioriteiten in een lidstaat geprogrammeerde bedrag beperkt wordt tot 5 % van de initiële nationale toewijzing van die lidstaat uit het EFRO en het ESF+ samen. Deze drempels zouden echter vroeger moeten worden geëvalueerd teneinde voldoende ruimte te laten, met name in het geval van buurlanden van Oekraïne. De uitdagingen voor landen die de overgrote meerderheid van de vluchtelingen uit Oekraïne opvangen, zijn duidelijk groter dan voor andere EU-lidstaten. Bij de vaststelling van het maximale percentage moet derhalve rekening worden gehouden met de realiteit ter plaatse en met de verschillen tussen de uitdagingen waarvoor de verschillende lidstaten zich geplaatst zien.

⁽⁴⁾ Standpuntnota van het EESC over REACT-EU.

⁽⁵⁾ Het EESC heeft er in eerdere adviezen steevast op gewezen dat de percentageverhoging van voorschotten of voorfinanciering moet worden toegejuicht, maar dat er meer moet worden gedaan om ervoor te zorgen dat de financiële middelen zo snel mogelijk ter beschikking worden gesteld. Zoals vermeld in de standpuntnota van het EESC over financiële steun aan lidstaten die zwaar worden getroffen door een grote volksgezondheids crisis.

3.8. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie op aan nauw met de lidstaten, lokale overheden en maatschappelijke organisaties samen te werken teneinde een zo doeltreffend en spoedig mogelijk gebruik van de door FAST-CARE gecreëerde mogelijkheden voor de ondersteuning van Oekraïense vluchtelingen mogelijk te maken. Hoewel de lidstaten in de verordening worden verzocht in het eindverslag over de uitvoering te rapporteren over de naleving van de 30 %-vereiste, pleit het EESC voor continue verslaglegging en voor een rol voor het maatschappelijk middenveld bij het toezicht op de uitvoering van deze bepalingen.

3.9. Bovenstaande overwegingen gelden ook voor de planning, de uitvoering en de monitoring van de programma's in verband met de uitvoering van het cohesiebeleid en voor het proces van de selectie van de uit te voeren projecten. In dit verband moet er oog zijn voor het risico dat het cohesiebeleid verwordt tot een reeks versnipperde reacties op noodsituaties die ons continent treffen.

3.10. Het creëren van een duidelijke synergie tussen, enerzijds, de beginselen en kerndoelstellingen van het cohesiebeleid en anderzijds, de nieuwe sociale, economische en ecologische realiteit met betrekking tot tekorten aan arbeidskrachten, moeilijkheden in de toeleveringsketen en stijgende prijzen en energiekosten, moet een belangrijk aandachtspunt zijn voor het bereiken van een passend absorptiepercentage dat een optimaal gebruik van de bestaande middelen weerspiegelt.

4. Het EESC neemt kennis van de keuze van de Commissie om de n+3-regel voor 2014-2020 niet met een extra jaar te verlengen, alsook van haar beoordeling dat FAST-CARE, ongeacht de frontloading van betalingskredieten naar 2022 en 2023 (voornamelijk als gevolg van voorfinanciering), geen gevolgen heeft voor de begroting voor de periode 2021-2027 en geen wijzigingen van de jaarlijkse maxima van het MFK voor vastleggingen en betalingen vereist. Het EESC dringt er echter met klem bij de Commissie op aan het effect van de wijzigingen te monitoren en ruimte te laten voor nieuwe of toenemende behoeften of prioriteiten.

Brussel, 21 september 2022.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG
