



Brussel, 29.6.2022
COM(2022) 324 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Het cohesiebeleid aanscherpen: Flexible Assistance to Territories (FAST – CARE) om
de gevolgen van de Russische agressie aan te pakken**

1. Inleiding

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne confronteert de Europese Unie en de hele wereld met nieuwe en onverwachte uitdagingen. Terwijl onze samenlevingen zich nog steeds herstellen van de COVID-19-pandemie, heeft de Russische invasie oorlog en verwoesting gebracht, de geopolitieke instabiliteit vergroot en de wereldeconomie ontwricht.

De EU blijft solidair met Oekraïne en de Oekraïense bevolking. Sinds 2014 hebben de EU en haar lidstaten het land meer dan 1 miljard euro aan humanitaire hulp en steun voor snel herstel geschonken. Sinds de Russische invasie van Oekraïne is deze steun ter bevordering van de economische, sociale en financiële veerkracht van Oekraïne opgevoerd tot ruim 4 miljard euro in de vorm van macrofinanciële bijstand, begrotingssteun, noodhulp, crisisrespons en humanitaire hulp. De EU heeft ook 2 miljard euro extra vrijgemaakt voor militaire bijstand in het kader van de Europese Vredesfaciliteit. Bovendien heeft de EU snel en doortastend op de Russische invasie gereageerd door sancties op te leggen die enorme en ernstige gevolgen voor Rusland zullen hebben.

Sinds 24 februari heeft de EU een plotse stroom vluchtelingen voor de Russische agressie opgevangen. Tot dusver zijn meer dan 6,2 miljoen Oekraïense staatsburgers in de Unie aangekomen. Hoewel sommigen naar Oekraïne beginnen terug te keren en de vluchtelingenstroom zich langzaam stabiliseert, zijn de aantallen nog steeds aanzienlijk en nemen ze nog steeds toe. De gevolgen van de vluchtelingenstroom verschillen van lidstaat tot lidstaat. Sommige lidstaten en regio's hebben een zeer hoog percentage vluchtelingen opgevangen: in acht lidstaten bedraagt het aantal mensen dat tijdelijke bescherming geniet, reeds meer dan 1 % van de nationale bevolking en in Polen en Tsjechië is dit percentage opgelopen tot meer dan 3 %.

Nooit eerder zijn zoveel inspanningen geleverd om ontheemden op te vangen en snel in de EU te integreren. De initiatieven van de lidstaten zijn versterkt door lokale autoriteiten en maatschappelijke organisaties, die nog steeds in de frontlinie staan bij de inspanningen om aan de humanitaire behoeften (bijvoorbeeld onderdak, kleding, producten voor persoonlijke hygiëne en psychologische ondersteuning) te voldoen.

De EU heeft steun verleend door voor ongekende maatregelen en financiering te zorgen om aan de behoeften van de ontheemden te voldoen¹. De EU heeft voor het eerst de richtlijn tijdelijke bescherming² geactiveerd om vluchtelingen voor de Russische agressie onmiddellijke en collectieve tijdelijke bescherming te verlenen. Wie tijdelijke bescherming geniet, heeft toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en de arbeidsmarkt en ongeveer een half miljoen kinderen uit Oekraïne volgen nu onderwijs in de landen van opvang.

¹ COM(2022) 131 final - De vluchtelingen voor de oorlog in Oekraïne verwelkomen. Europa klaarstomen om aan de behoeften te voldoen.

² Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne.

Ook de steun van de Unie uit hoofde van het Europees mechanisme voor civiele bescherming (RescEU) is onmiddellijk vrijgemaakt samen met de nog beschikbare fondsen voor binnenlandse zaken voor de periode 2014-2020. Daarnaast is naar aanleiding van de donorconferentie “Stand Up for Ukraine” 400 miljoen EUR uit de fondsen voor binnenlandse zaken vrijgemaakt als noodhulp voor de zwaarst getroffen lidstaten. Een deel van deze fondsen is voor lokale en regionale overheden en maatschappelijke organisaties bestemd als erkenning van hun cruciale rol bij de eerste opvang van ontheemden uit Oekraïne.

Aangezien de problemen dringend moeten worden aangepakt, zijn verschillende voorstellen goedgekeurd om de middelen voor cohesie flexibel te gebruiken ter ondersteuning van de lidstaten. Mede dankzij de opeenvolgende pakketten “Maatregelen voor vluchtelingen in Europa uit hoofde van het cohesiebeleid” (CARE)³ kunnen de lidstaten noodhulp en toegang bieden tot diensten zoals tijdelijke huisvesting, voedsel en water of medische zorg.

Dankzij CARE kan met name flexibel van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) in het kader van de cohesieprogramma's 2014-2020 worden gebruikgemaakt voor projecten die deze migratieproblemen aanpakken: de projecten komen met terugwerkende kracht in aanmerking voor financiering vanaf de datum van de invasie, zodat de EU alle maatregelen kan ondersteunen die onmiddellijk zijn genomen om aan de behoeften van de vluchtelingen te voldoen.

Bovendien zijn op maat gesneden eenheidskosten vastgesteld om de administratieve lasten voor de begunstigden en de lidstaten bij de aanpak van de problemen te verminderen.

Voorts is de mogelijkheid om de bij de Commissie gedeclareerde uitgaven volledig terugbetaald te krijgen verlengd tot 30 juni 2022. Ook is de voorfinanciering uit React-EU-middelen aanzienlijk verhoogd met een extra bedrag van 3,5 miljard EUR aan voorschotten om de druk op de overheidsfinanciën van de lidstaten te verlichten.

De lidstaten kunnen deze financiële middelen al gebruiken voor op maat gesneden maatregelen om de integratie op lange termijn van onderdanen van derde landen te bevorderen via investeringen in huisvesting, onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg, sociale inclusie en zorg of andere sociale diensten. Het is echter van cruciaal belang dat de lidstaten de programma's snel wijzigen, zodat de financiële middelen kunnen worden ingezet waar ze het hardst nodig zijn.

Ondanks alle inspanningen worden de behoeften steeds groter. Vele maatschappelijke organisaties, lokale en regionale overheden en lidstaten hebben de Commissie op specifieke problemen gewezen bij de hulp aan vluchtelingen voor de Russische agressie. Hun bezorgdheid wordt gedeeld door het Europees Parlement en de Europese Raad⁴, die de

³ Verordening (EU) 2022/562 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013 en (EU) nr. 223/2014 (PB L 109 van 8.4.2022, blz. 1).

Verordening (EU) 2022/613 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013 en (EU) nr. 223/2014 (PB L 115 van 13.4.2022, blz. 38).

⁴ Conclusies van de Europese Raad van 30 en 31 mei 2022.

Commissie tijdens de buitengewone bijeenkomst op 30 en 31 mei heeft verzocht om “nieuwe initiatieven te presenteren ter ondersteuning van deze inspanning binnen het meerjarig financieel kader”.

Voortbouwend op eerdere inspanningen heeft de Commissie vandaag extra maatregelen goedgekeurd om het cohesiebeleid nog meer flexibiliteit bij de aanpak van de gevolgen van de oorlog te verlenen en liquiditeit ten bedrage van 3,5 miljard EUR te verschaffen. Dankzij deze maatregelen uit hoofde van FAST-CARE kunnen de lidstaten gemakkelijker en sneller toegang tot financiële middelen krijgen om aan de behoeften van vluchtelingen voor de oorlog in Oekraïne te voldoen en tegelijkertijd het herstel van Europa's regio's te blijven ondersteunen.

2. Nog meer flexibele bijstand uit hoofde van het cohesiebeleid om de gevolgen van de oorlog aan te pakken

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft tot een ongekeerde stroom ontheemden geleid, de prijzen voor basisproducten (onder meer voor energie en voedsel) fors doen stijgen en opnieuw knelpunten in de toeleveringsketens veroorzaakt. De steun om deze problemen aan te pakken komt bovenop de ongekeerde steun die is verleend om de pandemie te bestrijden en het herstel te bevorderen, en verhoogt de druk op de overheidsfinanciën van de lidstaten nog meer. De tekorten en schulden zijn daardoor gestegen en zullen de komende jaren naar verwachting boven het niveau van vóór de pandemie blijven in de meeste lidstaten.

Tegen deze achtergrond stelt de Commissie een uitgebreide reeks maatregelen uit hoofde van het cohesiebeleid voor om de tot dusver genomen initiatieven aan te vullen. De Flexible Assistance to Territories (FAST - CARE) vormt een aanvulling op de CARE-maatregelen⁵ en berust op twee pijlers: enerzijds wetgevingsvoorstellen – die zorgen voor extra flexibiliteit uit hoofde van het cohesiebeleid en aanvullende voorfinanciering – en anderzijds aanvullende niet-legislatieve maatregelen om de fondsen zo doeltreffend mogelijk te gebruiken en aan de nieuwe behoeften te voldoen.

Voorgestelde wetgevingsmaatregelen:

- Aanvullende voorfinanciering in 2022 en 2023 ten bedrage van 3,5 miljard EUR, die alle lidstaten snel extra liquiditeit zal verschaffen.
- Een medefinancieringspercentage tot 100 % voor prioriteiten ter bevordering van de sociaaleconomische integratie van onderdanen van derde landen in het kader van de programma's 2014-2020 – waarbij het verhoogde percentage ook beschikbaar is voor de programma's 2021-2027 – tot medio 2024, met de mogelijkheid tot herziening.
- Gezien de essentiële rol van lokale overheden en maatschappelijke organisaties in lokale gemeenschappen bij de opvang en ondersteuning van vluchtelingen voor de Russische agressie tegen Oekraïne, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat ten minste

⁵ Het voorstel strookt ook met het voorstel van de Commissie van 13 april 2022 tot wijziging van de begroting van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij voor 2014-2020 om marktdeelnemers te ondersteunen en specifieke crisismaatregelen te nemen.

30 % van de steun in het kader van de betreffende prioriteiten aan dergelijke overheden en organisaties wordt verleend.

- Voor projecten om migratieproblemen aan te pakken, zullen de lidstaten uitgaven voor terugbetaling kunnen declareren, zelfs voor concrete acties die al voltooid of volledig uitgevoerd zijn op het ogenblik van de selectie⁶.
- In het kader van CARE heeft de Commissie nieuwe eenheidskosten vastgesteld, zodat de lidstaten en de begunstigden de subsidiabele projectkosten eenvoudiger kunnen berekenen. Gezien de ernstige gevolgen van de Russische agressie wordt voorgesteld deze eenheidskosten tot 100 EUR per week gedurende 26 weken te verhogen om in de basisbehoeften en de ondersteuning te voorzien van wie tijdelijke bescherming geniet bij aankomst in de Unie.
- Voorgesteld wordt de mogelijkheid van kruisfinanciering – die reeds bestaat tussen het EFRO en het ESF – uit te breiden tot het Cohesiefonds ter ondersteuning van projecten om deze problemen in het kader van de programma's 2014-2020 aan te pakken, ongeacht het traditionele subsidiabiliteitsbereik ervan. Zo kunnen middelen worden vrijgemaakt die nog uit hoofde van het Cohesiefonds beschikbaar zijn voor noodmaatregelen en integratiedoelinden.
- Andere maatregelen maken het mogelijk de steun voor onvoltooide concrete acties voort te zetten om andere gevolgen van de militaire agressie van Rusland met behulp van de EU-fondsen aan te pakken, zoals het risico op vertragingen als gevolg van prijsstijgingen (met name voor energie en voedsel) en het tekort aan basisproducten (met name in de bouwsector).
- Daarnaast wordt nog meer flexibiliteit voorgesteld, zodat steun voor vluchtelingen kan worden verleend voor concrete acties buiten het gebied van het financierende programma, maar binnen de lidstaat. Dit is noodzakelijk omdat de kans bestaat dat vluchtelingen voor de Russische agressie zich binnen een lidstaat verplaatsen. Daarom kan steun nodig zijn buiten de gebieden die anders onder de financieringsprogramma's vallen.
- Om de uitvoering van de programma's te vergemakkelijken, zal ten slotte in extra flexibiliteit worden voorzien voor overdrachten binnen programma's – zonder dat daarvoor besluiten van de Commissie nodig zijn – en voor het declareren van uitgaven bij de afsluiting van programma's.

Naast de bovengenoemde maatregelen werkt de Commissie ook actief aan maatregelen om de administratieve lasten van concrete acties ter ondersteuning van de sociaaleconomische integratie van onderdanen van derde landen te verminderen. Voortbouwend op de vereenvoudigde kostenopties (SCO's) van de periode 2014-2020 zal de Commissie vóór het einde van het jaar ook eenvoudige manieren ontwikkelen om concrete acties te ondersteunen op het gebied van onderwijs, opleiding van werklozen, opleiding van werknemers en arbeidsadvies, die in het kader van het ESF+ 2021-2027 moeten worden ondersteund. Een

⁶ Deze flexibiliteit geldt ook voor projecten in de visserij- en aquacultuursector in het kader van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij.

nieuwe gedelegeerde handeling zal specifieke bepalingen voor onderdanen van derde landen bevatten om hun integratie in de EU op lange termijn te bevorderen.

Naast deze wetgevingsvoorstellen zal de Commissie ook steun gaan verlenen aan belanghebbenden, begunstigen en beheersautoriteiten via twee aanvullende niet-legislatieve maatregelen.

Niet-legislatieve maatregelen:

- Ten eerste zullen – na de goedkeuring van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie – de voorgestelde wijzigingen om de fasering van projecten over twee programmeringsperioden te vergemakkelijken worden aangevuld met een update van de richtsnoeren voor de afsluiting van de programma's voor de periode 2014-2020. Het resultaat is veel extra flexibiliteit ten behoeve van onvoltooide projecten doordat: i) de administratieve termijnen voor de voltooiing ervan met nationale middelen worden verlengd; ii) de omvang van dergelijke projecten die nog in de eindafrekeningen kunnen worden opgenomen, wordt gereduceerd; en iii) het overeenkomstige aandeel van de uitgaven wordt verhoogd vergeleken met de totale uitgaven waartoe voor de betrokken programma's is besloten.
- Daarnaast zal de Commissie de komende weken de situatie beoordelen van aanbestedende diensten die momenteel problemen bij de uitvoering van de contracten ondervinden als gevolg van de economische moeilijkheden waarmee contractanten worden geconfronteerd als gevolg van hogere kosten en problemen in de toeleveringsketens. De Commissie is van plan op maat gesneden technische richtsnoeren te verstrekken om met name duidelijkheid te verschaffen over de binnen het huidige rechtskader beschikbare opties om contracten te wijzigen.

3. Conclusie

Met dit pakket past de EU het cohesiebeleid verder aan om de gevolgen van de Russische agressie te helpen aanpakken. De bij deze mededeling gevoegde voorstellen beantwoorden aan het verzoek van de Europese Raad om “nieuwe initiatieven te presenteren ter ondersteuning van deze inspanning binnen het meerjarig financieel kader”. Doel is de lidstaten en de regionale en lokale autoriteiten die het voortouw nemen bij de inspanningen om aan de humanitaire, medische en integratiebehoeften te voldoen, te helpen door in extra financiële steun en flexibiliteit te voorzien.

Het pakket helpt de veerkracht van de regio's verder versterken. Het strookt met de langetermijndoelstelling van het cohesiebeleid – namelijk ongelijkheden verkleinen en convergentie bevorderen – en het verandert niets aan de structuur en de doelstellingen van het cohesiebeleid in het kader van de programma's voor 2021-2027, met inbegrip van de overkoepelende doelstellingen om de groene en de digitale transitie snel door te voeren. Dit pakket voorziet weliswaar in een grote mate aan flexibiliteit, maar het doet geen afbreuk aan de beginselen van begrotingsdiscipline en goed financieel beheer.

Om doeltreffend te zijn, is het van essentieel belang dat de lidstaten en de regio's snel ten volle gebruikmaken van de mogelijkheden die deze nieuwe reeks maatregelen en de onlangs goedgekeurde initiatieven bieden. Er wordt een ongekende mate aan flexibiliteit bij het gebruik van de beschikbare middelen van het cohesiebeleid geboden en de enorme inspanningen van de lidstaten en de regio's worden erkend. Een doeltreffende coördinatie van alle steun en mogelijkheden die uit hoofde van het cohesiebeleid en andere EU-instrumenten worden geboden, is van essentieel belang om alle mensen en bedrijven die de gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne dragen, te ondersteunen.

Het is ook van cruciaal belang dat de medewetgevers de voorgestelde wetgevingsmaatregelen snel bestuderen en goedkeuren, zodat ze snel en doeltreffend kunnen worden uitgevoerd.