

Straßburg, den 29.5.2018
SWD(2018) 283 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zu

den Vorschlägen für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds

**über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse
in einem grenzübergreifenden Kontext**

**über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale
Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln
unterstützte Ziel “Europäische territoriale Zusammenarbeit” (Interreg)**

{COM(2018) 372 final} - {SEC(2018) 268 final} - {SWD(2018) 282 final}

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

1. INTERVENTIONSBEREICH UND AUFTRAG

Der Auftrag des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Kohäsionsfonds (KF) – der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt – ist in den Verträgen festgelegt. Dieser Auftrag beinhaltet die Verringerung der regionalen und nationalen Unterschiede in vielfältigen Bereichen: Innovation, Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze, Umwelt, Verkehr, Bildung, Gesundheitsinfrastruktur und nachhaltige Stadtentwicklung.

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (im Folgenden „ETZ“ oder „Interreg“) und die Europäische grenzübergreifende Verpflichtung (im Folgenden „Verpflichtung“) stellen bereichsübergreifende Prioritäten dar.

Im Hinblick auf die Kohärenz mit anderen Bereichen der EU-Politik mit geteilter Mittelverwaltung werden die Regelungen für die Gestaltung und den Einsatz des EFRE und des Kohäsionsfonds soweit wie möglich in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (im Folgenden „Dachverordnung“) festgelegt. In dieser Verordnung werden gemeinsame Bestimmungen für folgende sieben Fonds mit geteilter Mittelverwaltung auf EU-Ebene festgelegt:

- KF: Kohäsionsfonds
- EMFF: Europäischer Meeres- und Fischereifonds
- EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
- ESF+: Europäischer Sozialfonds+
- AMIF: Asyl- und Migrationsfonds
- ISF: Fonds für die innere Sicherheit
- BMI: Instrument für Grenzmanagement

2. ERKENNTNISSE AUS FRÜHEREN PROGRAMMEN

In Bezug auf **Strategie, Prioritäten und Wirkung der Politik** wurde bei der Ex-post-Evaluierung unterschieden zwischen

- hohem Mehrwert und großer Wirkung: Unterstützung von KMU, von Strategien für intelligente Spezialisierung und für den Aufstieg der Regionen in der Wertschöpfungskette, einer CO₂-armen Wirtschaft, der nachhaltigen Stadtentwicklung und der regionalen Zusammenarbeit;
- geringerer Wirkung, wie die Unterstützung von Großunternehmen und Flughafeninvestitionen (außer in den Gebieten in äußerster Randlage).

Vereinfachung: Gebot der Verringerung des Verwaltungsaufwands: Die Ex-post-Evaluierung des EFRE und des Kohäsionsfonds hat ergeben, dass die Verwaltungs-, Kontroll- und Prüfsysteme zu komplex waren. Dies führte zu Unsicherheiten bei der Verwaltung und zu Verzögerungen beim Einsatz. Die Komplexität war insbesondere in den Ländern der EU-15 problematisch, deren Mittelausstattung niedriger war und wo Verhältnismäßigkeit gefragt war.

Gebot der Flexibilität, um auf neue Bedürfnisse reagieren zu können: Die Ex-post-Evaluierung des EFRE und des Kohäsionsfonds hat ergeben, dass die Anpassung der

Programme während der Wirtschaftskrise eine der Erfolgsgeschichten des Zeitraums 2007-2013 war, auf der aufgebaut werden sollte.

Potenzial von Finanzierungsinstrumenten (FI): Die Ex-post-Evaluierung des EFRE und des Kohäsionsfonds hat ergeben, dass die FI in einigen Politikbereichen effizienter zur Finanzierung von Investitionen in Anspruch genommen werden könnten. Es kommt jedoch zu Verzögerungen bei ihrem Einsatz, und sie in größerem Umfang einzusetzen ist nicht einfach.

Die Kommission hat vom 10. Januar bis zum 9. März 2018 eine öffentliche Konsultation zu "EU-Fonds im Bereich der Kohäsionspolitik" durchgeführt. Die wichtigste Schlussfolgerung ist das Gebot der Vereinfachung: Den Interessenträgern zufolge stellten die komplexen Verfahren das bei Weitem größte Erfolgshindernis dar, gefolgt von schwerfälligen Prüf- und Kontrollanforderungen, fehlender Flexibilität, Schwierigkeiten mit der Sicherstellung der finanziellen Nachhaltigkeit und Zahlungsverzögerungen.

Darüber hinaus sprachen sich die Konsultationsteilnehmer für Folgendes aus:

- eine Kohäsionspolitik für alle Regionen (deren Schwerpunkt jedoch nach wie vor auf den weniger entwickelten Regionen liegen sollte)
- politische Innovation, wie Strategien für intelligente Spezialisierung und allgemein intelligente Investitionen
- Fortsetzung und Ausbau der thematischen Konzentration
- Fokus auf lokalen Herausforderungen (insbesondere der Stadtentwicklung)
- interregionale – grenzübergreifende sowie europaweite – Zusammenarbeit.

3. POLITIKOPTIONEN

Die Optionen zeigen Alternativen dafür auf, wie die Haushaltskürzungen bewältigt werden können:

- Option 1: generelle Kürzungen
- Option 2: Verringerung des Beitrags für die stärker entwickelten Regionen
- Option 3: Beibehaltung der Unterstützung in Schlüsselbereichen (thematische Konzentration) und Verringerung in anderen Bereichen

Option 3 ist aus folgenden Gründen die bevorzugte Option:

- Beibehaltung der Ausrichtung auf die Themen mit dem höchsten EU-Mehrwert, in denen der Evaluierung zufolge die Maßnahmen die größte Wirkung hatten.
- Viele der größten Herausforderungen (Globalisierung und wirtschaftlicher Wandel, Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft und eine Kreislaufwirtschaft, Umweltprobleme, Migration und städtische Armutsgebiete) betreffen immer mehr und auch stärker entwickelte Regionen in der gesamten EU. EU-Investitionen sind sowohl notwendig als auch ein Ausdruck der Solidarität.
- Erhaltung einer kritischen Masse – die Pro-Kopf-Investitionen in den stärker entwickelten Regionen sind bereits gering.
- Eine große Mehrheit der Interessenträger hat sich in der öffentlichen Konsultation dafür ausgesprochen, dass der EFRE in allen Regionen tätig ist. Das sorgt auch für eine bessere Sichtbarkeit der kohäsionspolitischen Mittel in allen Mitgliedstaaten.

4. VORRANGIGE ZIELE, THEMATISCHE KONZENTRATION

Die elf im Zeitraum 2014-2020 verwendeten thematischen Ziele wurden in der vorliegenden Verordnung auf fünf klare politische Ziele reduziert:

1. ein intelligenteres Europa – innovativer und intelligenter wirtschaftlicher Wandel
2. ein grüneres, CO₂-armes Europa
3. ein stärker vernetztes Europa – Mobilität und regionale IKT-Konnektivität
4. ein sozialeres Europa, in dem die europäische Säule sozialer Rechte umgesetzt wird
5. ein bürgernäheres Europa – nachhaltige und integrierte Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengebieten durch lokale Initiativen

Diese Vereinfachung ermöglicht Synergien und Flexibilität zwischen verschiedenen Aktionsbereichen eines Ziels, sodass künstliche Unterscheidungen zwischen Maßnahmen, die zum selben Ziel beitragen, beseitigt werden. Sie bildet zudem die Grundlage für die thematische Konzentration.

Um sicherzustellen, dass trotz der Haushaltskürzungen noch immer eine kritische Masse an Investitionen vorhanden ist, werden in der Verordnung über den EFRE und den Kohäsionsfonds die Anforderungen einer thematischen Konzentration beibehalten. Die meisten Mittel (65 % bis 85 %) werden auf die politischen Ziele konzentriert, die der Evaluierung und der Folgenabschätzung zufolge den höchsten Mehrwert haben dürften und den größten Beitrag zu den EU-Prioritäten leisten:

- PZ 1: „ein intelligenteres Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels“
- PZ 2: „ein grüneres, CO₂-armes Europa durch Förderung von sauberen Energien und einer fairen Energiewende, von grünen und blauen Investitionen, der Kreislaufwirtschaft, der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements“

Um Flexibilität zu ermöglichen, wird das Kriterium der thematischen Konzentration auf nationaler Ebene angewandt:

Für Länder mit:	mindestens „PZ 1“	%	mindestens % „PZ 2“
BNE < 75 %	35 %		30 %
BNE 75-100 %	45 %		30 %
BNE > 100 %	60 %		PZ 1 + PZ 2 = mindestens 85 %

5. KOHÄRENZ MIT DEN PRIORITÄTEN UND ANDEREN POLITIKBEREICHEN DER EU

Die Ex-ante-Konditionalitäten bestehen weiterhin als „**grundlegende Voraussetzungen**“. Sie sind zahlenmäßig geringer und ganz klar auf Bereiche ausgerichtet, die die größte Auswirkung auf die Wirksamkeit der EFRE- und KF-Unterstützung haben. Darüber hinaus werden sie während des Programmplanungszeitraums überprüft.

Es wird eine stärkere Abstimmung mit dem **Europäischen Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung** geben. In der Programmplanungsphase werden die Mitgliedstaaten relevante länderspezifische Empfehlungen der letzten beiden Jahre (2019 und 2020) ermitteln und in die Programme aufnehmen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten

erörtern anschließend die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des jährlichen politischen Dialogs (und auf den Sitzungen des Überwachungsausschusses).

Die Dachverordnung sorgt für eine bessere Kohärenz und Angleichung der Vorschriften der betroffenen sieben **Fonds mit geteilter Mittelverwaltung**.

Im Hinblick auf die thematische Konzentration auf PZ 1 stellt sich die wichtige Frage der **Kohärenz mit Horizont Europa**. Der Schwerpunkt von „Horizont Europa“ wird auf „europäischer Exzellenz“ (Gewinnung und Nutzung neuer Kenntnisse, Spitzenforschung) liegen; der EFRE wird sich auf „regionale Relevanz“ (bedarfsgerechte Verbreitung von Wissen und Technologie, Einbettung auf lokaler Ebene mittels Innovationsstrategien für intelligente Spezialisierung, Aufbau lokaler Innovationssysteme) konzentrieren.

Die Kohärenz mit der **Fazilität „Connecting Europe“ (CEF)** wird durch erhöhte Synergie und Komplementarität in Bereichen ermöglicht, in denen die Fazilität den Schwerpunkt vor allem auf das „Kernnetz“ legt, während der EFRE und der Kohäsionsfonds auch das „Gesamtnetz“ unterstützen und dabei insbesondere den Zugang zu diesem Netz auf regionaler und lokaler Ebene und Verkehrsverbindungen innerhalb städtischer Gebiete sicherstellen.

6. INTERREG UND EUROPÄISCHE GRENZÜBERGREIFENDE MECHANISMEN

Aufbauend auf dem Erfolg früherer Interreg-Programme schlagen wir die folgende Entwicklung vor:

- **Grenzübergreifende Programme** sollten dazu übergehen, nicht nur primär Mittel zu verwalten und zu verteilen, sondern als Instanzen für den Austausch zu agieren, die grenzübergreifende Tätigkeiten erleichtern und ein Zentrum für strategische Planung darstellen.
- Die Hinzunahme der **Zusammenarbeit außerhalb der EU**. Dies erfolgt in Form 1. eines speziellen Aktionsbereichs für Gebiete in äußerster Randlage, und 2. der Aufnahme der derzeitigen IPA-/ENI-Mittel zur Unterstützung der Erweiterung und der Zusammenarbeit mit Nachbarländern.

Alle vorrangigen Ziele von Interreg bleiben (wo zweckdienlich) bestehen und werden, obwohl sie aus dem EFRE finanziert werden, in einer ETZ-Verordnung erfasst, in der spezielle Regelungen für den Interreg-Kontext festgelegt werden.

In vielen Fällen gehen grenzübergreifende Hindernisse (insbesondere bei Gesundheitsleistungen, Arbeitsrecht, öffentlichem Nahverkehr und Wirtschaftsförderung) auf eine unterschiedliche Verwaltungspraxis und unterschiedliche nationale Rechtsrahmen zurück. Diese administrativen Hindernisse können schwerlich von den Programmen allein überwunden werden, da sie über die Programmstruktur hinausgehende Beschlüsse erfordern.

Die Kommission schlägt vor, Lösungen durch ein **standardisiertes Rechtsinstrument** zu ermöglichen, **das die Anwendung der Vorschriften eines Mitgliedstaats in einem benachbarten Mitgliedstaat erlaubt**. Da diese Maßnahme freiwillig ist und auf Initiative der betroffenen Mitgliedstaaten genutzt werden kann (oder auch nicht), werden Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gewahrt. Darüber hinaus sind damit keine Kosten für den EU-Haushalt verbunden.

Das Instrument bietet zwei Möglichkeiten: eine Europäische grenzübergreifende Verpflichtung („Verpflichtung“) (die eine Abweichung von den normalerweise geltenden Vorschriften ermöglicht) oder eine Europäische grenzübergreifende Erklärung („Erklärung“) (mit der die Unterzeichner zusagen, die nationalen Vorschriften formal zu ändern). Der Mechanismus gilt für gemeinsame Projekte für Infrastrukturmaßnahmen, die Auswirkungen

auf eine grenzübergreifende Region haben, oder Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die in einer bestimmten grenzübergreifenden Region erbracht werden.

7. EINFACHERES FÖRDERSYSTEM

Die Verwaltungskosten im Zusammenhang mit dem EFRE und dem Kohäsionsfonds sind erwiesenermaßen hoch und belaufen sich laut einer neueren Studie¹ beim EFRE auf 3 % und beim Kohäsionsfonds auf 2,2 % der durchschnittlichen Programmkosten. Der Verwaltungsaufwand bei den Empfängern (einschließlich KMU) ist höher.

Die meisten Maßnahmen zur Vereinfachung des EFRE und des Kohäsionsfonds gehen auf die Dachverordnung zurück. Viele können nur schwer finanziell beziffert werden; der Studie zufolge

- könnte die stärkere Nutzung **vereinfachter Kostenoptionen** (oder mit Bedingungen verknüpfter Zahlungen) beim EFRE und beim Kohäsionsfonds die Verwaltungskosten insgesamt beträchtlich verringern – um 20-25 %, wenn diese Möglichkeiten durchgängig angewandt werden;
- würde **ein angemessenerer Ansatz für Kontrollen und Prüfungen** zu deutlich weniger Überprüfungen und zur Verringerung des Prüfaufwands bei Programmen mit geringen Risiken führen. Dadurch könnten die gesamten Verwaltungskosten des EFRE und des Kohäsionsfonds um 2-3 % und die Kosten für die betroffenen Programme deutlich stärker verringert werden.

Weitere Vereinfachungen:

- Die Kombination verschiedener Fonds – sowie von Finanzierungsinstrumenten und Finanzhilfen – ist in einfachen Vorschriften festgelegt.
- Es gibt keine Vorschriften mehr für Einnahmen schaffende Investitionen.
- Es gibt keine Verfahren für Großprojekte (stattdessen werden strategische Projekte vom Überwachungsausschuss verfolgt).
- Die Finanzierung wird weiter vereinfacht, z. B. durch das Exzellenzsiegel.
- Die Finanzierungsinstrumente werden von Anfang an besser in die Programmplanung und Programmumsetzung einbezogen, und die Ex-ante-Bewertung wird entsprechend gestrafft – für die Kombination von Finanzhilfen mit Finanzierungsinstrumenten wird Flexibilität vorgeschlagen.
- Die Förderfähigkeitsregeln wurden präzisiert, und Regeln für Verwaltungskosten und -gebühren wurden vereinfacht, bleiben jedoch weiterhin leistungsabhängig, um eine effiziente Verwaltung zu gewährleisten.

¹ Spatial Foresight & t33, New assessment of administrative costs and burdens in ESI Funds, preliminary results (Neue Bewertung der Verwaltungskosten und des Verwaltungsaufwands bei den ESI-Fonds, vorläufige Ergebnisse).

- Es gibt keine zusätzliche separate Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente, da sie in dasselbe Berichterstattungssystem wie alle anderen Finanzierungsformen aufgenommen wurden.