



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 21 mei 2021
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2018/0196(COD)

6674/21
ADD 3

FSTR 21
REGIO 36
FC 9
SOC 122
PECHE 75
CADREFIN 122
JAI 237
SAN 119
CODEC 295

ONTWERPMOTIVERING VAN DE RAAD

Betreft: Standpunt van de Raad in eerste lezing, met het oog op de vaststelling van 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, 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 visa

– Ontwerpmotivering van de Raad

I. INLEIDING

1. Op 29 mei 2018 heeft de Commissie het voorstel voor een verordening gemeenschappelijke bepalingen ("GB-verordening") goedgekeurd¹. In het oorspronkelijke voorstel voor de GB-verordening waren gemeenschappelijke bepalingen voor zeven fondsen in gedeeld beheer opgenomen: het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Fonds voor asiel en migratie, het Instrument voor grensbeheer en visa, en het Fonds voor interne veiligheid. Op 14 januari 2020 heeft de Commissie, samen met het voorstel tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie ("Just Transition Fund" – JTF), verschillende wijzigingen voorgesteld in de GB-verordening² om het JTF als nieuw fonds onder te brengen onder de overkoepelende regels van de GB-verordening. Naar aanleiding van de COVID-19-pandemie heeft de Commissie op 28 mei 2020 in samenhang met het herziene MFK 2021-27 en het herstellepakket verschillende wijzigingen voorgesteld in het wetgevingspakket cohesiebeleid 2021-2027, waaronder aanvullende wijzigingen in de GB-verordening³.
2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 oktober 2018 advies uitgebracht over het oorspronkelijke voorstel voor de GB-verordening⁴ en op 10 juni 2020⁵ en 18 september 2020 over de gewijzigde voorstellen⁶.
3. Het Comité van de Regio's heeft op 5 december 2018 advies uitgebracht over het oorspronkelijke voorstel voor de GB-verordening⁷ en op 14 oktober 2020 over de gewijzigde voorstellen⁸.
4. De Europese Rekenkamer heeft op 31 oktober 2018 advies uitgebracht over de GB-verordening⁹.

¹ Doc. 9511/18 + ADD 1.

² Doc. 5259/20 + ADD 1.

³ Doc. 8399/20 + ADD 1.

⁴ PB C 62 van 15.2.2019, blz. 83.

⁵ PB C 311 van 18.9.2020, blz. 55.

⁶ PB C 429 van 11.12.2020, blz. 236.

⁷ PB C 86 van 7.3.2019, blz. 41.

⁸ PB C 440 van 18.12.2020, blz. 191.

⁹ PB C 17 van 14.1.2019, blz. 1.

5. Het Europees Parlement heeft in de plenaire vergadering van 27 maart 2019 zijn standpunt over de GB-verordening in eerste lezing vastgesteld.
6. De Groep structuurmaatregelen heeft de voorgestelde GB-verordening tijdens verscheidene vergaderingen onder het Bulgaarse, Oostenrijkse, Roemeense, Finse, Kroatische, Duitse en Portugese voorzitterschap besproken.
7. Het Comité van permanente vertegenwoordigers heeft van december 2018 tot en met mei 2019 zijn goedkeuring gehecht aan verscheidene partiële mandaten voor onderhandelingen over verschillende delen (blokken) van de GB-verordening¹⁰. Op 22 juli 2020 heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers zijn goedkeuring gehecht aan een nieuw partieel mandaat voor onderhandelingen met het Europees Parlement in verband met de gewijzigde Commissievoorstellen voor de GB-verordening¹¹. Vervolgens heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers op 5 oktober 2020 het partieel onderhandelingsmandaat geactualiseerd om rekening te houden met de op de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad van 17, 18, 19, 20 en 21 juli 2020 aangenomen conclusies van de Europese Raad over het meerjarig financieel kader 2021-27 en het herstellepakket¹².
8. Op basis van deze mandaten hebben de Roemeense, Finse, Kroatische, Duitse en Portugese voorzitterschappen interinstitutionele onderhandelingen gevoerd die in februari 2021 zijn afgerond.
9. Op 16 maart 2021 heeft de Commissie regionale ontwikkeling (REGI) van het Europees Parlement het resultaat van de interinstitutionele onderhandelingen goedgekeurd. Op 18 maart 2021 heeft de voorzitter van de commissie REGI het voorzitterschap van de Raad bij brief laten weten dat hij de plenaire vergadering zal aanbevelen het standpunt van de Raad (nog bij te werken door de juristen-vertalers) in de tweede lezing van het Parlement zonder amendementen te aanvaarden.
10. Rekening houdend met dit akkoord en na juridisch-taalkundige bijwerking ervan heeft de Raad op [xxxx 2021] zijn standpunt in eerste lezing vastgesteld, overeenkomstig de gewone wetgevingsprocedure van artikel 294 VWEU.

¹⁰ Doc. 11149/19 (geconsolideerde versie van partiële mandaten voor de GB-verordening).

¹¹ Document 9428/20.

¹² Document 10879/20.

II. DOELSTELLING (artikelen 1 tot en met 9)

11. Overeenkomstig onder meer de artikelen 174, 175, 177 en 322 VWEU is de GB-verordening de overkoepelende verordening voor een aantal fondsen in gedeeld beheer ter ondersteuning van de lidstaten bij de versterking van hun economische, sociale en territoriale cohesie, door de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden te verkleinen. Er worden gemeenschappelijke bepalingen op basis van artikel 177 VWEU vastgesteld met het oog op beleidsspecifieke regels voor het EFRO, het ESF+, het Cohesiefonds, het JTF en het EFMZVA.
12. Daarnaast worden, met het oog op de verdere ontwikkeling van een gecoördineerde en geharmoniseerde uitvoering van de in gedeeld beheer uitgevoerde fondsen van de Unie, financiële regels op basis van artikel 322 VWEU vastgesteld voor alle fondsen die onder de GB-verordening vallen, waarbij de Raad in zijn standpunt in eerste lezing het toepassingsgebied van de desbetreffende bepalingen duidelijk omschrijft.
13. De GB-verordening zal de volgende beleidsdoelstellingen ondersteunen:
 - a) een competitiever en slimmer Europa door bevordering van een innovatieve en slimme economische transformatie en regionale ICT-connectiviteit;
 - b) een groenere, koolstofarme transitie naar een koolstofneutrale economie en een veerkrachtig Europa door de bevordering van een schone en rechtvaardige energietransitie, groene en blauwe investeringen, de circulaire economie, klimaatmitigatie en -adaptatie, risicopreventie en risicobeheersing, en duurzame stedelijke mobiliteit;
 - c) een meer verbonden Europa door een betere mobiliteit;
 - d) een socialer en inclusiever Europa door de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten;
 - e) een Europa dat dicht bij de burger staat door bevordering van de duurzame en geïntegreerde ontwikkeling van alle soorten gebieden en lokale initiatieven.

III. ANALYSE VAN HET STANDPUNT VAN DE RAAD IN EERSTE LEZING

a) Strategische aanpak en programmering (artikelen 7 tot en met 37)

14. De door elke lidstaat opgestelde partnerschapovereenkomst zal een beknopt en strategisch document zijn dat dient als richtsnoer bij de onderhandelingen tussen de Commissie en de betrokken lidstaat over het ontwerp van programma's op grond van het EFRO, het ESF+, het Cohesiefonds, het JTF en het EFMZVA.
15. De lidstaten, op het passende territoriale niveau in overeenstemming met hun institutionele, juridische en financiële kader, en de daartoe door hen aangewezen instanties zullen verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en uitvoering van de programma's. Zij zullen tijdens de uitvoering ook terdege rekening houden met het principe van partnerschap.
16. De horizontale beginselen zijn aangescherpt, onder meer om de duurzaamheid van de financiering te waarborgen, ter ondersteuning van de klimaat- en milieudoelstellingen van de EU, waarbij het "niet-schadenbeginsel" en het "energie-efficiëntie-eerstbeginsel" worden geïntegreerd en de band met de nationale energie- en klimaatplannen wordt versterkt. In de programma's zal het streefcijfer voor klimaatbijdragen voor elke lidstaat worden opgenomen als een percentage van zijn totale toewijzing uit het EFRO en het Cohesiefonds.
17. Om de lidstaten voldoende flexibiliteit te bieden bij de uitvoering van hun toewijzingen in gedeeld beheer, maakt het standpunt van de Raad in eerste lezing het mogelijk bepaalde niveaus van financiering over te dragen tussen de fondsen onderling en tussen instrumenten in gedeeld beheer en direct of indirect beheerde instrumenten. Bovendien zal elke lidstaat onder bepaalde in de verordening vastgelegde voorwaarden over de flexibiliteit beschikken om bij te dragen aan het InvestEU-programma.
18. Om de noodzakelijke context te creëren voor een doeltreffend en doelmatig gebruik van de door de fondsen verleende steun van de Unie, zal een beperkte lijst van randvoorwaarden alsook een beknopte en uitputtende reeks van objectieve criteria voor de beoordeling ervan worden opgesteld, met een duidelijke omschrijving ervan in de desbetreffende bepalingen, zowel in de artikelen van als in de bijlagen bij de verordening.

19. Het standpunt van de Raad in eerste lezing bouwt voort een aanpak die vergelijkbaar is met de bestaande mechanismen om het financieringsbeleid van de Unie te koppelen aan het economisch bestuur van de Unie in de periode 2014-2020, en stelt de Commissie in de gelegenheid om voor de periode 2021-2027 aan de Raad een voorstel te doen om alle of een deel van de vastleggingen of betalingen voor een of meer programma's van de betrokken lidstaat te schorsen wanneer deze lidstaat geen effectieve actie in het kader van het economisch bestuur onderneemt. Het ESF+-programma en het Interreg-programma zullen buiten de reikwijdte van die mechanismen worden gelaten.
20. Om de band tussen het cohesiebeleid en het Europees Semester verder te versterken, zullen de lidstaten in 2024 voor het eerst een tussentijdse evaluatie uitvoeren van elk programma dat door het EFRO, het ESF+, het Cohesiefonds en het JTF wordt gesteund. In die evaluatie moet een echte aanpassing van de programma's zijn opgenomen die gebaseerd is op de programma-prestaties. Voor programma's in het kader van de doelstelling "investeren in werkgelegenheid en groei" wordt per programma in elke lidstaat 50 % van de bijdrage voor de jaren 2026 en 2027 ("flexibiliteitsbedrag") ingehouden; dat bedrag wordt pas definitief toegewezen aan het programma na de vaststelling van het besluit van de Commissie naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie.
21. De twee wetgevers hebben ook besloten de Commissie te machtigen om tijdelijke maatregelen te nemen ter vergemakkelijking van het gebruik van de fondsen in reactie op uitzonderlijke of buitengewone omstandigheden. De Commissie zal over het noodzakelijke wetgevingskader beschikken om de maatregelen vast te stellen die het meest geschikt zijn in zulke omstandigheden, met behoud van de doelstellingen van de fondsen.
22. Om de administratieve lasten te beperken, maakt het standpunt van de Raad in eerste lezing het mogelijk om op initiatief van een lidstaat aan de uitvoering van een programma gekoppelde technische bijstand te verlenen door middel van een vast percentage op basis van de vooruitgang bij de uitvoering van het programma. Niettemin biedt het standpunt van de Raad, indien continuïteit met de periode 2014-2020 de voorkeur geniet, de lidstaat ook de mogelijkheid om vergoeding te blijven ontvangen van subsidiabele kosten die de begunstigde werkelijk heeft gemaakt en betaald bij de uitvoering van acties voor technische bijstand.

b) Monitoring, evaluatie, communicatie en zichtbaarheid (artikelen 38 tot en met 50)

23. Om de prestaties van de programma's te onderzoeken, zullen de lidstaten monitoringcomités oprichten waarin vertegenwoordigers van de betrokken partners zitting hebben. Voor het EFRO, het ESF+ en het Cohesiefonds zullen de jaarlijkse uitvoeringsverslagen worden vervangen door jaarlijkse prestatie-evaluaties op basis van de meest recente door de lidstaat beschikbaar gestelde informatie en gegevens over de uitvoering van de programma's.
24. Programma-autoriteiten, begunstigden en belanghebbenden in de lidstaten zullen verantwoordelijk blijven om meer bekendheid te geven aan de verwezenlijkingen waaraan de Unie financieel heeft bijgedragen, en om het publiek hieromtrent te informeren. Volgens het standpunt van de Raad in eerste lezing zijn activiteiten op het vlak van transparantie, communicatie en zichtbaarheid essentieel om het optreden van de Unie in de praktijk zichtbaar te maken.

c) Financiële steun uit de fondsen (artikelen 51 tot en met 68)

25. Het standpunt van de Raad draagt eraan bij het gebruik van de fondsen te vereenvoudigen en het risico op fouten te verkleinen. Daartoe worden zowel de vormen van bijdragen van de Unie aan de lidstaten als de vormen van steun die door de lidstaten aan de begunstigden worden verstrekt, gedefinieerd. Het zal voor de beheerautoriteiten mogelijk zijn subsidies toe te kennen in de vorm van financiering die niet gekoppeld is aan kosten. Wat betreft de aan de begunstigden verleende subsidies worden de lidstaten geacht steeds vaker gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties.
26. Voor de juridische duidelijkheid specificeert het standpunt van de Raad in eerste lezing de subsidiabiliteitsperiode voor uitgaven of kosten die verband houden met acties die in het kader van deze verordening door de fondsen worden ondersteund, en beperkt het de steun voor voltooide acties.

d) Beheer en controle (artikelen 69 tot en met 85)

27. Het standpunt van de Raad in eerste lezing biedt de lidstaten de mogelijkheid om op eigen initiatief een coördinerende instantie in te stellen die tot taak heeft contact te houden met en informatie te verstrekken aan de Commissie, en activiteiten van de programma-autoriteiten in die lidstaat te coördineren.
28. Het standpunt van de Raad in eerste lezing waarborgt tevens een goed evenwicht tussen de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de fondsen en de hieraan gerelateerde administratieve kosten en lasten, via een accuratere frequentie, reikwijdte en dekking van beheerverificaties en audits. In dat verband verzekert het standpunt van de Raad dat beheerverificaties in verhouding zullen staan tot de eerder beoordeelde risico's en dat audits in verhouding zullen staan tot de omvang van het risico voor de begroting van de Unie.

e) Financieel beheer en financieel kader (artikelen 86 tot en met 112)

29. Het standpunt van de Raad in eerste lezing omvat een reeks proportionele maatregelen die zowel op lidstaat- als op Commissieniveau moeten worden uitgevoerd om de financiële belangen en de begroting van de Unie te beschermen.
30. Ter bevordering van de doelstellingen van het VWEU inzake economische, sociale en territoriale cohesie zullen in het kader van de doelstelling "investeren in werkgelegenheid en groei" alle regio's worden ondersteund. Daarbij worden middelen voor dat doel toegewezen uit het EFRO en het ESF+, volgens een verdeelsleutel die hoofdzakelijk is gebaseerd op het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking. Lidstaten waarvan het bruto nationaal inkomen (bni) per inwoner minder dan 90 % van het gemiddelde voor de Unie bedraagt, zullen in het kader van die doelstelling ook steun krijgen uit het Cohesiefonds.
31. De middelen voor de doelstelling "Europese territoriale samenwerking" (Interreg) zullen aan de lidstaten worden toegewezen op basis van een specifieke toewijzingsmethode die met name rekening houdt met de bevolkingsdichtheid in grensgebieden.
32. De Commissie zal de jaarlijkse verdeling van de beschikbare toewijzingen per lidstaat voor het EFRO, het ESF+, het JTF en het Cohesiefonds in het kader van de doelstelling "investeren in werkgelegenheid en groei" vaststellen, samen met de lijst van subsidiabele regio's en de toewijzingen voor de doelstelling "Europese territoriale samenwerking" (Interreg).

33. In voorkomend geval stelt het standpunt van de Raad in eerste lezing binnen het cohesiebeleid per regiocategorie ook de maximale medefinancieringspercentages vast om ervoor te zorgen dat het beginsel van medefinanciering via de nodige publieke of private nationale steunverlening in acht wordt genomen.

f) Overige bepalingen (artikelen 112 tot en met 119)

34. Ter waarborging van de continuïteit van steunverlening op het gegeven beleidsterrein stelt het standpunt van de Raad in eerste lezing faseringsbepalingen tussen de periode 2014-2020 en de periode 2021-2027 vast.

IV. CONCLUSIE

35. Het standpunt van de Raad in eerste lezing komt overeen met het compromis dat de Raad en het Europees Parlement tijdens hun onderhandelingen met de hulp van de Commissie hebben bereikt.
36. De Raad is van oordeel dat zijn standpunt in eerste lezing een evenwichtige tekst vormt waarmee alle doelstellingen van de verordening gemeenschappelijke bepalingen worden verwezenlijkt.
-