



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 30 mei 2018
(OR. en)

Interinstitutionele dossiers:
2018/0199 (COD)
2018/0197 (COD)
2018/0198 (COD)

9558/18
ADD 1

IA 154
FSTR 26
REGIO 34
FC 27
CADREFIN 54
RELEX 485
CODEC 907

BEGELEIDENDE NOTA

van: de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie

ingekomen: 30 mei 2018

aan: de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Nr. Comdoc.: SWD(2018) 283 final

Betreft: WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING bij Voorstellen voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds over een mechanisme om specifieke bestuurlijke en juridische belemmeringen in een grensoverschrijdende context weg te nemen over specifieke bepalingen voor de doelstelling Europese territoriale samenwerking (Interreg) ondersteund door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en externe financieringsinstrumenten

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2018) 283 final.

Bijlage: SWD(2018) 283 final



Straatsburg, 29.5.2018
SWD(2018) 283 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstellen voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds

**over een mechanisme om specifieke bestuurlijke en juridische belemmeringen in een
grensoverschrijdende context weg te nemen**

**over specifieke bepalingen voor de doelstelling Europese territoriale samenwerking
(Interreg) ondersteund door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en externe
financieringsinstrumenten**

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

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

1. TOEPASSINGSGEBIED EN TAAK

De taak van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) is vastgelegd in de verdragen: economische, sociale en territoriale samenhang. Dit houdt in dat de regionale en nationale verschillen moeten worden verminderd op veel gebieden: innovatie, concurrentievermogen, werkgelegenheid, milieu, vervoer, onderwijs- en gezondheidsinfrastructuur en duurzame stedelijke ontwikkeling.

Een horizontale prioriteit is grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de Europese territoriale samenwerking (Interreg) en het Europees engagement inzake grensregio's (ECBC).

Ten behoeve van de consistentie met ander EU-beleid onder gedeeld beheer worden de regels inzake levering en uitvoering van het EFRO en het Cohesiefonds voor zover mogelijk geregeld door de verordening gemeenschappelijke bepalingen ("GB-verordening"). Deze bevat gemeenschappelijke bepalingen voor zeven fondsen onder gedeeld beheer op EU-niveau:

- CF: Cohesiefonds
- EFMZV: Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij
- EFRO: Europees Fonds voor regionale ontwikkeling
- ESF+: Europees Sociaal Fonds Plus
- AMIF: Fonds voor asiel, migratie en integratie
- ISF: Fonds voor interne veiligheid
- BMI: Instrument voor grensbeheer

2. ERVARINGEN UIT EERDERE PROGRAMMA'S

Wat de **strategie, prioriteiten en beleidseffecten** betreft, werd in de evaluatie achteraf onderscheid gemaakt tussen thema's:

- Van hoge toegevoegde waarde en met veel effect: ondersteuning van kmo's, strategieën voor slimme specialisatie, bevorderen dat regio's opklimmen in de economische keten, de koolstofarme economie, duurzame stedelijke ontwikkeling en regionale samenwerking.
- Met weinig effect, zoals ondersteuning van grote ondernemingen en investeringen in luchthavens (behalve in ultraperifere gebieden).

Vereenvoudiging: de noodzaak om de administratieve lasten verminderen. Uit de evaluatie achteraf van het EFRO en het Cohesiefonds bleek dat de beheers-, controle- en auditsystemen te complex waren. Dit leidde tot administratieve onzekerheid en vertraging in de tenuitvoerlegging. Complexiteit was vooral een probleem in de EU-15-landen, waar de financiering uit de fondsen relatief geringer was, waardoor de evenredigheid in het geding kwam.

De noodzaak van flexibiliteit om nieuw behoeften te kunnen beantwoorden. Uit de evaluatie achteraf van het EFRO en het Cohesiefonds bleek dat de aanpassing van de programma's tijdens de economische crisis een van de succesverhalen van de periode 2007-2013 was, waarop moet worden voortgebouwd.

Het potentieel van de financieringsinstrumenten. Uit de evaluatie achteraf van het EFRO en het Cohesiefonds bleek dat de financieringsinstrumenten potentieel een efficiënter middel zijn om investeringen te financieren in sommige beleidsgebieden, maar de uitvoering loopt soms vertraging op en het is moeilijk om het gebruik ervan te spreiden.

De Commissie heeft een openbare raadpleging gehouden met als titel "EU-fondsen op het gebied van het cohesiebeleid" (10 januari 2018 tot 9 maart 2018). De belangrijkste conclusie is de noodzaak van vereenvoudiging: de belanghebbenden vonden de complexe procedures veruit de belangrijkste belemmering voor succes, gevolgd door de zware audit- en controlevoorschriften, het gebrek aan flexibiliteit, het probleem om te voorzien in financiële duurzaamheid en vertragingen bij de betalingen.

Bovendien gaven de respondenten per saldo veel steun voor:

- Cohesiebeleid voor alle regio's (zij het met een blijvende aandacht voor de minder ontwikkelde regio's).
- Beleidsinnovatie, met inbegrip van strategieën voor slimme specialisatie en slimme investeringen in het algemeen.
- Voortzetting en ontwikkeling van thematische concentratie.
- Focus op lokale problemen (met name duurzame stedelijke ontwikkeling).
- Interregionale samenwerking, zowel grensoverschrijdend als in heel Europa.

3. BELEIDSOPTIES

De volgende opties zijn mogelijk om de verlaging in de begroting in de praktijk te brengen:

- Optie 1: Een verlaging over de hele lijn.
- Optie 2: Verlaging van de bijdrage aan de meer ontwikkelde regio's.
- Optie 3: Handhaving van de steun op de belangrijkste gebieden (thematische concentratie) en verlaging op andere gebieden.

De voorkeur gaat uit naar optie 3, onder meer om de volgende redenen:

- De nadruk blijft liggen op de thema's met de grootste toegevoegde waarde voor de EU, waarvan bij de evaluatie is gebleken dat het beleid het grootste effect heeft gehad.
- Veel van de belangrijkste problemen (globalisering en economische transformatie, de overgang naar de koolstofarme en circulaire economie, milieuproblemen, migratie en armoede in steden) raken steeds meer regio's in de hele EU, met inbegrip van de meer ontwikkelde regio's. Investeringen van de EU zijn zowel noodzakelijk als een teken van solidariteit.
- Behoud van een kritische massa — per hoofd van de bevolking zijn de investeringen in de meer ontwikkelde regio's nu al gering.
- Een overgrote meerderheid van de belanghebbenden bij de openbare raadpleging was voorstander van activiteiten van het EFRO in alle regio's. Deze optie zorgt ook voor een betere zichtbaarheid van de fondsen in het kader van het cohesiebeleid in alle lidstaten.

4. PRIORITAIRE DOELEN, THEMATISCHE CONCENTRATIE

In deze verordening zijn de elf thematische doelstellingen die in de periode 2014-2020 zijn gebruikt, vereenvoudigd tot vijf duidelijke beleidsdoelstellingen:

1. Een slimmer Europa - innovatieve en slimme industriële transformatie.

2. Een groener, koolstofarm Europa.
3. Een meer verbonden Europa – mobiliteit en regionale ICT-connectiviteit.
4. Een socialer Europa – uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten.
5. Europa dichterbij de burgers brengen – duurzame en geïntegreerde ontwikkeling van stads-, plattelands- en kustgebieden door middel van lokale initiatieven.

Deze vereenvoudiging maakt synergieën en flexibiliteit tussen verschillende onderdelen binnen een bepaald doel mogelijk, doordat er geen kunstmatig onderscheid meer wordt gemaakt tussen verschillende beleidsgebieden die aan het zelfde doel bijdragen. Het legt ook de basis voor thematische concentratie.

Om ervoor te zorgen dat er, in de context van de verlaging van het budget, een kritische massa van investeringen overblijft, bevat de verordening inzake het EFRO en het Cohesiefonds vereisten voor thematische concentratie. De meerderheid (65 % tot 85 %) van de middelen wordt geconcentreerd op het bijdragen tot de beleidsdoelstellingen (BD) die op grond van het evaluatiemateriaal en de effectbeoordeling hebben bewezen dat zij de hoogste toegevoegde waarde hebben, en het meest aan de prioriteiten van de EU bedragen:

- BD 1: "Een slimmer Europa door de bevordering van een innovatieve en slimme economische transformatie";
- PO2: "een groener, koolstofarm Europa door de bevordering van een schone en eerlijke energietransitie, groene en blauwe investeringen, de circulaire economie, aanpassing aan de klimaatverandering, risicopreventie en risicobeheer".

Met het oog op meer flexibiliteit zijn de criteria voor thematische concentratie van toepassing op nationaal niveau.

Voor landen met:	minimumpercentage "BD 1"	minimumpercentage "BD 2"
BNI beneden 75 %	35 %	30 %
BNI 75-100 %	45 %	30 %
BNI boven 100 %	60 %	<i>BD 1 + BD 2 = minimum 85 %</i>

5. SAMENHANG MET EU-PRIORITEITEN EN MET ANDERE EU-BELEIDSGBIEDEN

Ex-antevoorwaarden blijven bestaan, maar als "**randvoorwaarden**". Het zullen er minder zijn en zij zullen nauw zijn toegespitst op gebieden die het meeste effect op de doeltreffendheid van de ondersteuning uit het EFRO en het Cohesiefonds hebben. Bovendien zullen zij tijdens de hele periode worden herzien.

Er komt een **betere afstemming met het proces van het Europees semester**. In het programmeringsstadium zullen de lidstaten de relevante landspecifieke aanbevelingen van de laatste twee jaren (2019 en 2020) aanwijzen om deze in de programma's op te nemen. Vervolgens worden de landspecifieke aanbevelingen besproken tussen de Commissie en de lidstaat (en bij vergaderingen van het toezichtcomité) in het kader van de jaarlijkse beleidsdialoog.

De GB-verordening leidt tot meer coherentie en onderlinge afstemming van regels bij de zeven **betrokken fondsen in gedeeld** beheer.

Gezien de thematische concentratie op PO1 is **coherentie met Horizon Europa** een belangrijke kwestie. Horizon Europa zal zich richten op "Europese excellentie" (het genereren en exploiteren van nieuwe kennis), het EFRO op "regionaal belang" (verspreiding van bestaande kennis en technologie op plaatsen waar daar behoefte aan is, plaatselijk verankerd via strategieën voor slimme specialisatie, waarbij plaatselijke innovatiesystemen worden opgebouwd).

Met het oog op de consistentie met de **financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen** (Connecting Europe Facility, CEF), is er een grotere synergie en complementariteit waarbij de CEF vooral toegespitst zal zijn op het "kernnetwerk", terwijl het EFRO en het Cohesiefonds ook ondersteuning zullen bieden voor het "uitgebreide netwerk", met inbegrip van regionale en lokale toegang daartoe alsmede vervoersverbindingen binnen stedelijke gebieden.

6. INTERREG EN EUROPESE GRENDOVERSCHRIJDENDE MECHANISMEN

Voortbouwend op het succes van voorgaande Interreg programma's, stellen wij een evolutie voor in de volgende richting:

- **Grensoverschrijdende programma's** moeten veranderen van voornamelijk behorende en verdelende fondsen naar programma's die fungeren als instellingen voor uitwisseling, die de grensoverschrijdende activiteiten vergemakkelijken en een centrum voor strategische planning zijn.
- De toevoeging van **samenwerking buiten de EU**. Deze zal de vorm krijgen van 1) een specifiek onderdeel voor ultraperifere gebieden en 2) de incorporatie van de huidige IPA/ENI-financiering om de uitbreiding naar en de samenwerking met buurlanden te ondersteunen.

Interreg zal alle prioritaire doelstellingen kunnen blijven bevorderen (voor zover van toepassing) en zal – hoewel gefinancierd door het EFRO – vallen onder een verordening betreffende Europese territoriale samenwerking die specifieke voorschriften voor de Interreg-context zal vaststellen.

In veel gevallen worden grensoverschrijdende belemmeringen (vooral voor diensten in de gezondheidszorg, arbeidswetgeving, lokaal openbaar vervoer en ontwikkeling van ondernemingen) veroorzaakt door verschillen in administratieve praktijken en nationale wettelijke kaders. Deze administratieve belemmeringen kunnen moeilijk alleen door de programma's worden opgelost, omdat er beslissingen voor nodig zijn die de programmastructuren te boven gaan.

De Commissie stelt voor om oplossingen mogelijk te maken met een **"kant-en-klaar" rechtsinstrument om het gebruik van de voorschriften van een lidstaat in een naburige lidstaat mogelijk te maken**. Aangezien de maatregel vrijwillig en optioneel is, en wordt gebruikt (of niet) op initiatief van de lidstaten, worden de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gerespecteerd. De oplossing brengt ook geen kosten voor de EU-begroting met zich mee.

Het instrument biedt twee opties: een Europese grensoverschrijdende verbintenis (die op zichzelf een afwijking van normale regels mogelijk maakt) of een Europese grensoverschrijdende verklaring (waarbij de ondertekenaars een formele verbintenis aangaan om de normale regels formeel te wijzigen). Het mechanisme omvat gezamenlijke projecten voor eender welke infrastructuurvoorziening met een effect op een grensoverschrijdende regio of ongeacht welke dienst van algemeen economisch belang die in een grensoverschrijdende regio wordt verleend.

7. EENVOUDIGER UITVOERINGSSYSTEEM

Aan het EFRO en het Cohesiefonds zijn aantoonbaar aanzienlijke administratieve kosten verbonden, die in een recente studie¹ worden geraamd op 3 % van de gemiddelde programmakosten voor het EFRO en op 2,2 % voor het Cohesiefonds. De administratieve lasten voor de begunstigden (met inbegrip van kmo's) zijn hoger.

De meeste maatregelen om het EFRO en het Cohesiefonds te vereenvoudigen, worden mogelijk gemaakt door de GB-verordening. Vele daarvan zijn moeilijk vooraf financieel te kwantificeren, maar in de studie worden de volgende inschattingen gemaakt:

- Doordat meer gebruik wordt gemaakt van **vereenvoudigde kostenopties** (of betalingen op basis van voorwaarden) voor het EFRO en het Cohesiefonds kunnen de totale administratieve kosten aanzienlijk worden verlaagd – met 20-25 % indien deze opties over de gehele linie worden toegepast.
- **Een meer evenredige benadering van controle en audits** zou leiden tot een significante daling van het aantal controles en van de auditlast voor de programma's met een laag risico. Dit zou leiden tot een daling van de totale administratieve kosten van het EFRO en het Cohesiefonds met 2-3 % en van de kosten voor de betrokken programma's met een veel hoger bedrag.

Andere vereenvoudigingen zijn onder meer:

- De combinatie van verschillende fondsen – en van financieringsinstrumenten en subsidies – wordt gecodificeerd in eenvoudige regels;
- Er zijn geen specifieke regels meer voor inkomstengenererende investeringen;
- Er is geen grote projectprocedure (in plaats daarvan worden de strategische projecten gevolgd door het toezichtcomité);
- De financiering wordt vereenvoudigd, bijvoorbeeld met behulp van de excellentiekeur;
- De financieringsinstrumenten worden beter geïntegreerd in de programmering en het uitvoeringsproces vanaf het begin, terwijl de ex-ante beoordeling overeenkomstig wordt gestroomlijnd – er wordt flexibiliteit voorgesteld voor de combinatie van subsidies met financieringsinstrumenten;
- De subsidiabiliteitsregels zijn verduidelijkt, en voorschriften over beheerskosten en -vergoedingen zijn vereenvoudigd, maar zij blijven gebaseerd op de prestatie om efficiënt beheer aan te moedigen;
- Er komt geen bijkomende rapportage over financieringsinstrumenten, aangezien deze zijn opgenomen in hetzelfde rapportagesysteem als alle andere financieringsvormen.

¹ Spatial Foresight & t33, New assessment of administrative costs and burdens in ESI Funds, preliminary results.