



Brussel, 28 mei 2020
(OR. en)

8399/20

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0196 (COD)**

**FSTR 74
REGIO 105
FC 43
SOC 344
PECHE 132
CADREFIN 102
JAI 416
SAN 178
CODEC 426**

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	28 mei 2020
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2020) 450 final
Betreft:	Gewijzigd voorstel voor 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, het Fonds voor een rechtvaardige transitie 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

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2020) 450 final.

Bijlage: COM(2020) 450 final



Brussel, 28.5.2020
COM(2020) 450 final

2018/0196 (COD)

Gewijzigd voorstel voor 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, het Fonds voor een rechtvaardige transitie 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

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

Op 29 mei 2018 heeft de Europese Commissie haar wetgevingsvoorstellen aangenomen betreffende het gebruik van de financiële middelen voor het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027¹, dat de steun van de fondsen omkadert rond een aantal cruciale beleidsprioriteiten van de EU.

Begin dit jaar kreeg de Europese economie te maken met een diepe en ongekende exogene symmetrische schok door de pandemie COVID-19. De onmiddellijke druk op de gezondheidszorgstelsels, met een vreselijke kost in termen van menselijke slachtoffers, is gevolgd door plotselinge en ernstige sociale en economische gevolgen.

Dit zal leiden tot een aanzienlijke daling van de economische resultaten, een afname van het aantal ondernemers en een sterke stijging van de werkloosheid en de armoede. Hierdoor zullen in de komende jaren ook de overheidsfinanciën en het beheer van de staatsschulden voor aanzienlijke uitdagingen komen te staan, die op hun beurt de voor het economisch herstel en de economische ontwikkeling noodzakelijke overheidsinvesteringen kunnen beperken.

Als onmiddellijke respons zijn de momenteel beschikbare instrumenten van het cohesiebeleid in het kader van de programma's voor de periode 2014-2020 reeds aangepast. In dit verband is een eerste wijziging² van Verordening (EU) nr. 1303/2013 uitgevoerd om de gezondheidszorgstelsels van de lidstaten te versterken door meer te investeren en om de ondernemers en werknemers te ondersteunen. Deze wijziging is gevolgd door een tweede wijziging³, die erop gericht is de lidstaten uitzonderlijke flexibiliteit te bieden bij het beheer en de wijziging van hun programma's wanneer dat nodig is om de crisissituatie aan te pakken.

Voorts stelt de Commissie voor om de volledige kracht van de EU-begroting te benutten om investeringen te mobiliseren en financiële steun vervroegd vrij te geven gedurende de cruciale eerste jaren van herstel. Deze voorstellen zijn gebaseerd op twee pijlers. Enerzijds voorzien zij in een noodinstrument voor het Europees herstel dat de financiële slagkracht van de EU-begroting tijdelijk zal vergroten door gebruik te maken van de extra marge in de EU-begroting om bijkomende financiering op de financiële markten aan te trekken. Anderzijds bieden zij een versterkt meerjarig financieel kader voor 2021-2027. De Commissie stelt voor de belangrijkste programma's via het instrument voor Europees herstel te versterken om de investeringen snel te kanaliseren naar de plaats waar deze het hardst nodig zijn, de eengemaakte markt te versterken, de samenwerking op gebieden als gezondheidszorg en crisisbeheer op te voeren en de Unie uit te rusten met een budget dat is toegesneden op de transitie op lange termijn naar een veerkrachtiger, groener en digitaal Europa, en daarbij de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen.

Dit voorstel hoort thuis onder de bovengenoemde tweede pijler. De investeringen in het kader van het cohesiebeleid in de periode 2021-2027 zullen hun rol op de lange termijn moeten spelen als instrumenten die de groei en de convergentie versterken vanaf 2021, wanneer de economie van de EU naar verwachting zal beginnen herstellen van de zware recessie.

¹ COM(2018) 375 final.

² Verordening (EU) 2020/460.

³ Verordening (EU) 2020/558.

In dit verband is het belang van de opzet van het cohesiebeleid voor 2021-2027, dat gebaseerd is op toekomstbestendige groeistrategieën, met name door de thematische concentratie die gericht is op het economische concurrentievermogen, de Green Deal-agenda en de bevordering van de Europese pijler van sociale rechten, duidelijk aangetoond. Het is van cruciaal belang om te zorgen voor gunstige omstandigheden voor een snel herstel dat de weg effent voor de economische ontwikkeling van de EU en aldus te voldoen aan de doelstelling van het Verdrag om convergentie te bevorderen en ongelijkheden te verkleinen. Bij het verlenen van steun moet bijzondere nadruk worden gelegd op de regio's die het zwaarst door de crisis zijn getroffen en die minder goed uitgerust zijn om er weer bovenop te komen.

Anderzijds toont de plotselinge en grotendeels onverwachte uitbraak van de pandemie aan dat het cohesiebeleid flexibeler en reactiever moet zijn. Met name moet aan de lidstaten extra flexibiliteit worden toegestaan voor de overdracht van middelen tussen de fondsen op elk moment van de programmeringsperiode.

Het is ook absoluut noodzakelijk dat het rechtskader voor het cohesiebeleid voorziet in mechanismen die snel kunnen worden ingeroepen ingeval van verdere schokken in de Unie in de komende jaren. Dienovereenkomstig worden maatregelen voor het gebruik van de fondsen voorgesteld als reactie op buitengewone en uitzonderlijke omstandigheden om ervoor te zorgen dat onder dergelijke omstandigheden - waarvoor criteria zijn vastgesteld - afwijkingen van bepaalde regels kunnen worden toegestaan om de reactie op dergelijke omstandigheden te vergemakkelijken. In dit verband moet de Commissie de bevoegdheid krijgen om uitvoeringshandelingen vast te stellen om te voorzien in tijdelijke maatregelen om te helpen bij het aanpakken van buitengewone en uitzonderlijke omstandigheden.

Ten slotte heeft de COVID-19-pandemie het vermogen van de begunstigden aangetast om de in het kader van de programma's voor de periode 2014-2020 ondersteunde concrete acties, na vertragingen en tekortkomingen in verband met de uitvoering, op tijd te voltooien. Vanwege de budgettaire gevolgen van de crisis zijn de begunstigden mogelijk niet in staat de voltooiing van de betrokken concrete acties vóór de einddatum voor afsluiting te financieren. In dit verband moet meer flexibiliteit worden toegestaan om de concrete acties stapsgewijs uit te voeren.

Deze voorgestelde wijzigingen worden aangevuld met een parallel voorstel tot wijziging van het voorstel voor een verordening inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds⁴, teneinde de paraatheid van de gezondheidsstelsels te versterken en het potentieel van cultuur en toerisme beter te benutten, gezien hun kwetsbaarheid voor de crisis en hun cruciaal belang in verscheidene regio's. Dit voorstel gaat ook vergezeld van een voorstel tot wijziging van het voorstel voor een verordening betreffende het Europees Sociaal Fonds Plus⁵, teneinde de steun voor maatregelen op het vlak van de werkgelegenheid voor jongeren en ter bestrijding van kinderarmoede te versterken en extra aandacht te besteden aan de ondersteuning van werknemers bij de groene en digitale transitie.

Op het niveau van de Unie vormt het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid het kader voor het vaststellen van nationale hervormings- en investeringsprioriteiten, onder meer voor steun uit de fondsen. De afgelopen jaren zijn nauw verweven verbanden tot stand gebracht tussen het proces van het Europees semester en de investeringen in het kader van het cohesiebeleid, waardoor dit beleid bijzonder geschikt is om de in het kader van het Europees semester geïdentificeerde investeringen te verwezenlijken. In het proces van het

⁴ COM(2018) 372 final.

⁵ COM(2018) 382 final.

Europees semester werden reeds specifieke prioritaire gebieden aangegeven voor de vroegtijdige uitvoering van overheidsinvesteringen om bij te dragen tot het economisch herstel en de economische ontwikkeling.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel is beperkt tot gerichte wijzigingen van het voorstel voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie 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 (“voorstel voor een GB-verordening”), en blijft verenigbaar met andere beleidsterreinen van de Unie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Het voorstel is gebaseerd op artikel 322, lid 1, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”), dat voorziet in de rechtsgrondslag voor de vaststelling van de verordeningen tot invoering van de financiële regels die met name de wijze bepalen waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd en waarop de rekeningen worden ingediend en nagezien.

Het is ook gebaseerd op de artikelen 177 en 349 VWEU.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Het voorstel houdt geen wijziging in van de wijze van uitvoering van het cohesiebeleid, dat nog steeds onder gedeeld beheer wordt uitgevoerd.

Het gedeeld beheer is gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel, aangezien de Commissie strategische programmerings- en uitvoeringstaken aan de lidstaten en de regio's delegeert. Zij beperkt ook het optreden van de EU tot wat noodzakelijk is om de doelstellingen ervan te bereiken, zoals vastgesteld in de Verdragen.

- **Evenredigheid**

Het voorstel is een beperkte en gerichte wijziging die niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstelling te bereiken, namelijk het bieden van extra flexibiliteit in het beheer van programma's en een grotere reactiviteit om de essentiële uitvoeringsbepalingen aan te passen om het hoofd te bieden aan potentiële toekomstige symmetrische schokken.

De voorgestelde machtiging stelt de Commissie in staat om, in geval van een toekomstige crisis, gedurende een beperkte periode een beperkt aantal onmiddellijke maatregelen te nemen. Het voorstel is derhalve in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

- **Keuze van het instrument**

Dit voorstel strekt tot wijziging van een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie en geschiktheidscontrole van bestaande wetgeving**

n.v.t.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Er zijn geen externe belanghebbenden geraadpleegd. Wel is in het voorstel rekening gehouden met het uitgebreid overleg dat de afgelopen weken is gevoerd met de lidstaten en het Europees Parlement.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

n.v.t.

- **Effectbeoordeling**

Het voorstel voor een GB-verordening gaat vergezeld van een effectbeoordeling. In de effectbeoordeling is het voor deze fondsen voorgestelde uitvoeringssysteem gevalideerd, zoals blijkt uit het voorstel voor een GB-verordening van 29 mei 2018.

De voorgestelde wijzigingen van het voorstel voor een GB-verordening zijn beperkt en gericht, en houden geen wijziging in van de architectuur en de hoekstenen van het oorspronkelijke voorstel. Zij brengen slechts beperkte verbeteringen en aanpassingen aan op grond van de lessen die zijn getrokken uit de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan. Er is dus geen op zichzelf staande effectbeoordeling uitgevoerd.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

De voorgestelde wijzigingen van het voorstel voor een GB-verordening zijn beperkt en gericht, en houden geen wijziging in van elementen die relevant zijn voor geschiktheidscontrole van wet- en regelgeving en vereenvoudiging.

- **Grondrechten**

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de grondrechten, aangezien het de overeenkomstige elementen van het voorstel voor een GB-verordening van 29 mei 2018 niet wijzigt.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De voorgestelde wijziging houdt geen wijzigingen in van het voorstel voor het volgende meerjarig financieel kader voor de periode 2021-2027⁶.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

n.v.t.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

n.v.t.

⁶ COM(2018) 322 final.

- **Artikelsgewijze toelichting**

De voorgestelde wijzigingen van het voorstel voor een GB-verordening zijn gericht op de volgende elementen:

- Grotere flexibiliteit voor de overdracht van middelen tussen fondsen, aangevuld met extra flexibiliteit voor overdrachten tussen het EFRO, het ESF + of het Cohesiefonds, overeenkomstig artikel 21.
- Machtiging aan de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen om tijdelijke maatregelen toe te staan voor het gebruik van de fondsen in reactie op buitengewone en uitzonderlijke omstandigheden, die het mogelijk maken om:
 - tussentijdse betalingen met 10 procentpunten te verhogen;
 - reeds voltooide concrete acties te selecteren;
 - de subsidiabiliteit van concrete acties met terugwerkende kracht mogelijk te maken;
 - de termijnen voor de indiening van documenten en gegevens te verlengen;
 - de drempel voor concrete acties die over twee programmeringsperioden kunnen worden gespreid, tot 5 miljoen EUR te verlagen.

Gewijzigd voorstel voor 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, het Fonds voor een rechtvaardige transitie 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

Voorstel COM(2018) 375 van de Commissie wordt als volgt gewijzigd:

1) De volgende overweging 15 bis wordt ingevoegd:

“(15 bis) Om de lidstaten de nodige flexibiliteit te bieden om financiële middelen toe te wijzen en de toewijzing van financiële middelen aan te passen overeenkomstig hun specifieke behoeften, is het noodzakelijk hen de mogelijkheid te bieden om aan het begin van de programmeringsperiode of tijdens de uitvoeringsfase te verzoeken om beperkte overdrachten uit de fondsen naar elk ander instrument onder direct of indirect beheer of tussen de fondsen.”.

2) De volgende overweging 20 bis wordt ingevoegd:

“(20 bis) Om snel te kunnen reageren op uitzonderlijke en ongewone omstandigheden als bedoeld in het stabiliteits- en groeipact die tijdens de programmeringsperiode kunnen ontstaan, moeten tijdelijke maatregelen worden vastgesteld om het gebruik van de fondsen in reactie op dergelijke omstandigheden te vergemakkelijken.”.

3) Overweging 71 wordt vervangen door:

“(71) Om eenvormige voorwaarden voor de vaststelling van partnerschapsovereenkomsten, de vaststelling of wijziging van programma's alsook de toepassing van financiële correcties te waarborgen, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. De uitvoeringsbevoegdheden met betrekking tot het model voor het melden van onregelmatigheden, de digitale data die moeten worden geregistreerd en opgeslagen en voor het model voor het eindverslag over de prestaties moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad(*). Hoewel deze handelingen van algemene aard zijn, moet de raadplegingsprocedure worden toegepast, aangezien deze alleen de technische aspecten, formulieren en modellen betreffen. De uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de vaststelling van de verdeling van de financiële toewijzingen voor het EFRO, het ESF+ en het Cohesiefonds moeten worden vastgesteld zonder comitéprocedure, aangezien zij de loutere weerspiegeling zijn van de toepassing van de vooraf vastgestelde berekeningsmethode. Voorts moeten de uitvoeringsbevoegdheden met betrekking tot de tijdelijke maatregelen voor het gebruik van de fondsen in reactie op uitzonderlijke omstandigheden worden vastgesteld zonder comitéprocedure, aangezien het toepassingsgebied wordt bepaald door het stabiliteits- en groeipact en beperkt is tot de in deze verordening vastgestelde maatregelen.

(*) Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13)”.

4) In artikel 1 wordt lid 2 vervangen door:

“2. Deze verordening is niet van toepassing op het onderdeel “werkgelegenheid en sociale innovatie” van het ESF +, noch op de componenten in direct of indirect beheer van het EFMZV, het AMIF, het ISF en het BMVI, behalve voor technische bijstand op initiatief van de Commissie.”.

5) In artikel 8 wordt punt d) vervangen door:

“d) in voorkomend geval, de opsplitsing van de financiële middelen per categorie van regio’s opgesteld overeenkomstig artikel 102, lid 2, en de bedragen van de voorgestelde toewijzingen die moeten worden overgedragen overeenkomstig de artikelen 21 en 105, met een motivering voor dergelijke overdrachten;”.

6) Artikel 21 wordt als volgt gewijzigd:

a) lid 1 wordt vervangen door:

“1. De lidstaten kunnen, in de partnerschapsovereenkomst of in het verzoek tot wijziging van een programma, verzoeken om de overdracht van in totaal maximaal 5 % van de initiële nationale toewijzing uit elk fonds naar een ander instrument in direct of indirect beheer.

De lidstaten kunnen ook, in de partnerschapsovereenkomst of in het verzoek tot wijziging van een programma, verzoeken om de overdracht van in totaal maximaal 5 % van de initiële nationale toewijzing uit elk fonds naar een ander fonds of andere fondsen. De lidstaten kunnen verzoeken om een aanvullende overdracht van in totaal maximaal 5 % van de initiële nationale toewijzing per fonds tussen het EFRO, het ESF+ of het Cohesiefonds binnen de grenzen van de totale middelen van de lidstaat in het kader van de doelstelling “investeren in werkgelegenheid en groei”.”;

b) lid 3 wordt vervangen door:

“3. In de verzoeken om wijziging van een programma wordt vastgesteld welk totaalbedrag jaarlijks wordt overgedragen per fonds en per regiocategorie, in voorkomend geval; dergelijke verzoeken gaan vergezeld van het herziene programma of de herziene programma’s overeenkomstig artikel 19.”;

c) lid 5 wordt vervangen door:

“5. Wanneer het verzoek betrekking heeft op een wijziging van een programma, zijn overdrachten alleen mogelijk voor middelen uit toekomstige kalenderjaren.”.

7) De titel van hoofdstuk III van titel II wordt vervangen door:

“Maatregelen verbonden aan behoorlijk economisch bestuur en buitengewone en uitzonderlijke omstandigheden”.

8) Het volgende artikel 15 bis wordt ingevoegd:

“Artikel 15 a

Tijdelijke maatregelen voor het gebruik van de fondsen in reactie op buitengewone en uitzonderlijke omstandigheden

Indien de Raad na [*datum van inwerkingtreding van deze verordening*] het voordoet bevestigt van een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van een of meer lidstaten valt en een aanzienlijke invloed heeft op de financiële positie van de overheid, dan wel een ernstige economische neergang van de eurozone of de Unie als geheel zoals bedoeld in artikel 5, lid 1, tiende alinea, artikel 6, lid 3, vierde alinea, artikel 9, lid 1, tiende alinea, en artikel 10, lid 3, vierde alinea, van Verordening (EG) nr. 1466/97(**), of het voordoet van onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën als bedoeld in artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97, kan de Commissie bij uitvoeringsbesluit en voor de in dat besluit vastgestelde periode:

- a) op verzoek van een lidstaat de tussentijdse betalingen, in afwijking van artikel 106, lid 3, en artikel 106, lid 4, verhogen met 10 procentpunten boven het toepasselijke medefinancieringspercentage, met een maximum van 100 %;
- b) de autoriteiten van een lidstaat toestaan concrete acties die fysiek zijn voltooid of volledig ten uitvoer zijn gelegd voordat de aanvraag voor de financiering in het kader van het programma bij de beheersautoriteit is ingediend, in afwijking van artikel 57, lid 6, te selecteren voor steun mits de concrete actie in reactie op de buitengewone omstandigheden is genomen;
- c) bepalen dat de uitgaven voor concrete acties in reactie op dergelijke omstandigheden subsidiabel kunnen worden vanaf de datum waarop de Raad het voordoet van dergelijke omstandigheden heeft bevestigd, in afwijking van artikel 57, lid 7;
- d) de termijnen voor de indiening van documenten en van gegevens bij de Commissie verlengen tot maximaal 3 maanden, in afwijking van artikel 36, lid 5, artikel 37, lid 1, artikel 39, lid 2, en artikel 44, lid 3, eerste alinea.

(*) Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1)”.

9) In artikel 111, lid 1, wordt punt b) vervangen door:

“b) de totale kosten van de concrete actie bedragen meer dan 5 miljoen EUR;”.

10) De bijlagen I, II en V worden gewijzigd overeenkomstig de bijlage bij dit voorstel.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement
De voorzitter*

*Voor de Raad
De voorzitter*