

29.01.19

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds

C(2019) 157 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 24 JAN. 2019
C(2019)157 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,


die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds (COM(2018) 372 final).

Der Vorschlag ist Teil eines umfassenden Pakets ehrgeiziger Maßnahmen zur Steuerung der Kohäsionspolitik für den Zeitraum nach 2020 und zur Förderung des sozioökonomischen und territorialen Zusammenhalts in der Europäischen Union. Am 2. Mai 2018 hat die Kommission einen Vorschlag für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2021-2027 angenommen, um dort zu investieren, wo es sinnvoll ist. Am 29. Mai 2018 nahm sie einen Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Kohäsionsfonds und fünf weitere Fonds (COM(2018) 375 final – Dachverordnung) an.

Mit dem Vorschlag sollen fondsspezifische Regelungen für die Nutzung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Kohäsionsfonds nach 2020 festgelegt werden. Die Kommission begrüßt die breite Unterstützung des Bundesrates für die Ziele des Vorschlags und nimmt auch seine Zweifel in Bezug auf eine Reihe von Fragen zur Kenntnis. Sie möchte diese Gelegenheit nutzen, im Anhang einige Erläuterungen und Anmerkungen zu ihrem Vorschlag zu übermitteln.

Angesichts der laufenden Gespräche zwischen den Legislativorganen – dem Europäischen Parlament und dem Rat – zu diesem Vorschlag ist die Kommission zuversichtlich, dass in naher Zukunft eine Einigung erzielt werden kann.

Mit freundlichen Grüßen


Frans Timmermans
Erster Vizepräsident


Corina Crețu
Mitglied der Kommission

Herrn
Daniel GÜNTHER
Präsident des Bundesrates
Leipziger Straße 3 - 4
10117 BERLIN

Anhang

Die Kommission hat die in der Stellungnahme des Bundesrats aufgeworfenen Fragen sorgfältig geprüft und möchte dazu, thematisch zusammengefasst, folgende Klarstellungen bieten.

Vereinfachung

Die Kommission ist der Überzeugung, eine ganze Reihe von wichtigen Vorschlägen zur Vereinfachung (nicht nur im Vorschlag zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zum Kohäsionsfonds, sondern in erster Linie im Vorschlag für die Dachverordnung) vorgelegt und die Bedingungen für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 in verschiedener Weise vereinfacht zu haben.

Im Folgenden seien lediglich drei Beispiele für diese Vorschläge der Kommission aufgeführt:

Erstens könnten allein aufgrund der vorgeschlagenen vereinfachten Kostenoptionen bis zu 20-25 % an Verwaltungskosten für Programmverantwortliche eingespart werden. Neben den herkömmlichen Erstattungen aufgrund der tatsächlichen Kosten hat die Kommission auch die Möglichkeit der Nutzung einer nicht mit den Kosten verknüpften Finanzierung als eine Form des Unionsbeitrags eröffnet.

Zweitens hat die Kommission das zeitraubende und komplexe Verfahren zur Beurteilung von Großprojekten gestrichen. Das Benennungsverfahren sowie die spezifischen Regelungen für einnahmenschaffende Projekte fallen ebenfalls weg.

Drittens ist die Ex-ante-Bewertung der Programme nicht mehr verpflichtend.

Eine vollständige Liste aller 80 vorgeschlagenen Vereinfachungen ist dem von der Kommission veröffentlichten „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“¹ zu entnehmen.

Thematische Konzentration

Die Kommission nimmt die Bedenken des Bundesrats hinsichtlich der starken thematischen Konzentration auf die politischen Ziele 1 und 2 und der Tatsache, dass diese Konzentration auf nationaler (und nicht auf regionaler Ebene) festgelegt werden soll, zur Kenntnis.

Die thematische Konzentration erlaubt es der Europäischen Union zu gewährleisten, dass die Kohäsionspolitik auf europäische Prioritäten ausgerichtet ist. Innovation und

¹https://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/publications/factsheets/2018/simplification-handbook-80-simplification-measures-in-cohesion-policy-2021-2027

CO₂-arme Wirtschaft sind beide von entscheidender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der Union und zur Unterstützung der strukturellen Anpassung aufgrund des Globalisierungsdrucks und der damit verbundenen Herausforderungen. Somit spiegelt die starke Konzentration auf die politischen Ziele 1 und 2 wider, welche hohe Priorität dem Übergang zu einer intelligenteren und CO₂-armen Wirtschaft im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung beigemessen wird. Für die Europäische Union ist es sinnvoll, ihre Ausgaben auf diese Bereiche zu konzentrieren. Das gilt insbesondere für die reicheren Mitgliedstaaten, die ohnehin geringere Zuweisungen erhalten und in denen die kritische Masse an Investitionen größer ist. Daher schlägt die Kommission vor, die Konzentration beizubehalten, jedoch die Planung und Durchführung klarer zu gestalten und zu vereinfachen. Die endgültige Festlegung für die Anwendung der Methoden für die thematische Konzentration im Rahmen der Programme muss noch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten erörtert werden.

Bezüglich der starken Konzentration auf die politischen Ziele 1 und 2 weist die Kommission darauf hin, dass hauptsächlich durch diese Konzentration auf bestimmte Themen verhindert wird, dass Ressourcen der Kohäsionspolitik zu dünn verteilt werden. Das größte Risiko besteht offensichtlich in reicheren Ländern, in denen die Zuweisung pro Kopf am geringsten ausfällt. Deswegen wurden die Anforderungen verschärft. Die politischen Ziele 1 und 2 umfassen eine breite Palette an Tätigkeiten von Forschung und Innovation über die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen, Kompetenzen, Digitalisierung, Energieeffizienz und Kreislaufwirtschaft bis zu Umwelt und Anpassung an den Klimawandel. Weiterhin kann in reicheren Ländern viel getan werden. Außerdem sind umfangreiche Investitionen beispielsweise in Infrastrukturen in reichen Regionen weniger angemessen und sollten nur in hinreichend begründeten Fällen erfolgen.

Die höheren Konzentrationsanforderungen für die politischen Ziele 1 und 2 gehen jedoch einher mit einer größeren Flexibilität für die Mitgliedstaaten bei der entsprechenden Organisation ihrer Programme. Dieser Ansatz berücksichtigt die Unterschiede in der Verwaltungsorganisation verschiedener Mitgliedstaaten sowie die Unterschiede bei Bedarf und Potenzial in unterschiedlichen Regionen. Durch die Festlegung der Anforderungen an die thematische Konzentration auf nationaler (und nicht auf regionaler) Ebene ist es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, die angemessene Mischung für die unterschiedlichen Bedürfnisse ihrer Regionen zu finden.

Der Bundesrat bringt auch Einwände gegen die Verwendung sowohl des Bruttonationaleinkommens (auf nationaler Ebene) als auch des Bruttoinlandsprodukts (auf regionaler Ebene) als Indikator für die Zuweisungen vor. Das Bruttonationaleinkommen berücksichtigt im Ausland erwirtschaftetes Einkommen. Daher ist das es das gerechteste Maß für die Zahlungsfähigkeit eines Landes – weshalb die Kommission es für die Festlegung von Kofinanzierungen sowie für die nationale Komponente von Zuweisungen heranzieht. Andererseits ist das Bruttoinlandsprodukt, das im Ausland erwirtschaftetes Einkommen nicht berücksichtigt, das beste Maß für die

tatsächliche Wirtschaftstätigkeit in einer Region, und somit auch das beste Maß für den dortigen Entwicklungsstand. Aus diesen Gründen ist die Heranziehung des Bruttonationaleinkommens auf nationaler und des Bruttoinlandsprodukts auf regionaler Ebene eine langjährige Praxis der Kohäsionspolitik.

Interventionsbereich

Finanzielle Unterstützung für große Unternehmen ist bei produktiven Investitionen ausgeschlossen (ausgenommen wenn sie mit kleinen und mittleren Unternehmen zusammenarbeiten). Große Unternehmen (häufig im Besitz des Staates oder mit erheblicher staatlicher Beteiligung) können von Investitionen in die Infrastruktur profitieren. Ex-post-Bewertungen der Kohäsionspolitik haben erhebliche Mitnahmeeffekte der Unterstützung aus der Kohäsionspolitik für große Unternehmen erwiesen. In vielen Fällen war nicht die aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung bereitgestellte Unterstützung der entscheidende Faktor für die Vornahme von Investitionen eines großen Unternehmens, und viele dieser Investitionen wären auch ohne die Unterstützung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung getätigt worden. Der Zugang zu Finanzmitteln ist für große Unternehmen normalerweise leichter, da sie über mehr Sicherheiten verfügen und mit ihnen geringere Risiken verbunden sind. Wenn Mitgliedstaaten den Eindruck gewinnen, dass solche öffentliche Unterstützung einen entscheidenden Unterschied ausmacht, steht es ihnen selbstverständlich frei, diese – im Rahmen der geltenden Grenzen für staatliche Beihilfen – aus nationalen Finanzmitteln zu gewähren. Dies zählt jedoch nicht zu den Prioritäten des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Die Unterstützung aus dem Fonds richtet sich in erster Linie an kleine und mittlere Unternehmen, die eindeutig größere Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzierungen haben und gleichzeitig die wichtigste Ressource für die Schaffung von Arbeitsplätzen sind.

Für die zukünftige Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen betont die Kommission, dass Forschung und Innovation eine der großen Prioritäten der Europäischen Union für den Zeitraum nach 2020 ist (vgl. den Vorschlag zu einer signifikanten Aufstockung des Budgets für das Horizont-Programm). Bei der Kohäsionspolitik ist dieser Punkt zu berücksichtigen, weshalb die Kommission die zukünftige Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen sowie die Kompetenzentwicklung unter dem politischen Ziel 1 „ein intelligenteres Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels“ aufgenommen hat. Während in den Codes für die Arten der Interventionen auch allgemeinere Tätigkeiten vorgesehen sind („Geschäftsinfrastruktur für KMU (einschließlich Industrieparks und Gewerbegebiete)“, „Entwicklung von KMU und Internationalisierung“), sind sie überwiegend mit innovationsgetriebenen Investitionen verbunden, und auch die (gemeinsamen Output- und Ergebnis-)Indikatoren spiegeln eindeutig den Schwerpunkt auf Forschung und Innovation wider. In jedem Falle muss in der Zukunft Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen im Rahmen einer Strategie für intelligente Spezialisierung erfolgen. Die Existenz einer solchen Strategie ist eine grundlegende thematische Voraussetzung und daher müssen

Unterstützungsmaßnahmen für das politische Ziel „intelligenteres Europa“ der Durchführung einer solchen Strategie dienen.

Zum Begriff „Unternehmen in Schwierigkeiten“ und zur Unterstützung von Startups über Finanzierungsinstrumente: Bereits in den Verordnungen für den Zeitraum 2014-2020 waren Finanzierungen im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Kohäsionsfonds für Unternehmen in Schwierigkeiten ausgeschlossen. Mit dieser Ausnahme soll sichergestellt werden, dass die Investitionen auf Unternehmen ausgerichtet sind, die in der günstigsten Lage für einen Beitrag zur Schaffung von Wachstum und Beschäftigung sind. Die Änderung für den Zeitraum nach 2020 besteht darin, dass der Begriff „Unternehmen in Schwierigkeiten“ besser definiert ist. Für den Zeitraum 2014-2020 bezogen sich die Bestimmungen auf „Unternehmen in Schwierigkeiten gemäß der Definition in den Vorschriften der Union über staatliche Beihilfen“. Für den Zeitraum nach 2020 wird auf die genaue Definition in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung verwiesen. Dadurch wird klargestellt, dass aufgrund des Begriffs „Unternehmen in Schwierigkeiten“ Startups nicht von der Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (und dem Kohäsionsfonds) ausgeschlossen sind, weil sie naturgemäß „in Schwierigkeiten“ stecken, da sie ihre Tätigkeiten erst aufnehmen und daher Schwierigkeiten bei der Etablierung auf dem Markt und dem Zugang zu Finanzierungen haben können.

Die Kommission hat vorgeschlagen, Investitionen in die Abfallentsorgung in Mülldeponien aus dem Interventionsbereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Kohäsionsfonds auszuschließen. 2018 wurde im Unionsrecht ein neues Ziel für die Einschränkung der Deponieablagerung (10 % bis 2035) definiert, um schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu vermeiden und um zu gewährleisten, dass wirtschaftlich wertvolle Abfallmaterialien durch angemessene Abfallbewirtschaftung verwertet werden. Vor diesem Hintergrund gilt selbstverständlich, dass die Mittel der Europäischen Union keinen Beitrag zu Investitionen in Deponien leisten sollten, die nach und nach abgeschafft werden müssen, sondern vielmehr Anreize für die Wiederverwendung, Recycling und Verwertung wertvoller Materialien fördern sollten.

Die Kommission hat außerdem vorgeschlagen, Investitionen in Anlagen zur Behandlung von Restabfällen aus dem Interventionsbereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Kohäsionsfonds auszuschließen. Schon seit 2008 verfolgt die EU-Abfallpolitik ein hierarchisch angelegtes Maßnahmenpaket, mit folgender Prioritätsabstufung: Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, Verwertung (einschließlich energetische Verwertung) und Beseitigung. Die Behandlung von Restabfällen schließt Maßnahmen mit geringem Mehrwert auf der untersten Ebene der Abfallhierarchie ein, unter anderem mechanisch-biologische Abfallbehandlung, Abfallverbrennung und Deponierung. Ferner werden in der überarbeiteten Abfallrahmenrichtlinie ehrgeizige Recyclingziele von 55 % und mehr für 2025 und darüber hinaus gefordert. Investitionen in neue Abfallbehandlungsanlagen können zu strukturellen Überkapazitäten und zu Infrastrukturen führen, die über Jahrzehnte hinweg

auf einen konstanten Zustrom nicht recycelter Abfälle angewiesen sind. Dadurch fehlt es an Recyclinganreizen und es entsteht eine Systembindung, die die Mitgliedstaaten am Erreichen ihrer Recyclingziele hindert. Stattdessen ist die Kohäsionspolitik auf die Unterstützung eines erfolgreichen Übergangs zur Kreislaufwirtschaft ausgerichtet, insbesondere durch die langfristige Orientierung und die Konzentration von Investitionen auf die Abfallvermeidung, die Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling. Diejenigen Mitgliedstaaten, die weiterhin in ihren aktualisierten Abfallwirtschaftsplänen gerechtfertigten Bedarf an Infrastrukturen für die Behandlung nicht wiederverwertbarer Abfälle ausweisen, könnten dafür weiterhin nationale oder sonstige Mittel verwenden.

Die Finanzierung der Beschaffung von Schienenfahrzeugen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Kohäsionsfonds ist ebenfalls ausgeschlossen (unter gewissen Bedingungen). In dem am 14. Dezember 2016 angenommenen vierten Eisenbahnpaket wird der Grundsatz der wettbewerblichen Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Schienenverkehr eingeführt. Ab Dezember 2019 müssen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten öffentliche Dienstleistungsaufträge auf der Grundlage eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens vergeben. Ausnahmen sind bis zum 24. Dezember 2023 möglich. Nach diesem Zeitpunkt wird eine nicht an Bedingungen geknüpfte direkte Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnwesen nicht mehr möglich sein. Die Finanzierung von rollendem Material zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird aufgrund der langen Lebensdauer (30-35 Jahre) langanhaltende Auswirkungen auf die Marktzugangsbedingungen haben. Daher darf die Beschaffung von rollendem Material die geplante Marktöffnung des Schienenpersonenverkehrs nicht gefährden, indem etablierten Anbietern ein unfairer Wettbewerbsvorteil verschafft wird.

Klimaschutz

In Bezug auf das 30 %-Ziel für den Beitrag aus dem Budget des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung zu Klimaschutzziele ist die Kommission angesichts der Erfahrungen mit der gegenwärtigen Durchführung und des erwarteten Anstiegs der Ausgaben für Klimaschutzziele (im Lichte der thematischen Konzentration auf das politische Ziel 2) sehr zuversichtlich, dass das 30 %-Ziel erreicht wird. Die Gewichtung der Kategorien in Anhang I des Vorschlags für die Dachverordnung wurde weitgehend beibehalten, um Kontinuität und Vergleichbarkeit zwischen den Programmplanungszeiträumen zu gewährleisten.

Die Kommission erkennt uneingeschränkt den bedeutenden Beitrag der Förderung einer nachhaltigen, multimodalen städtischen Mobilität (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer iv) zum Erreichen der Klimaschutzziele der Union an. Eine Übertragung vom politischen Ziel 3 auf das politische Ziel 2 würde die thematische Konzentration unter dem politischen Ziel 2 jedoch schwächen und ginge zulasten anderer Arten von Investitionen und spezifischer Ziele unter dem politischen Ziel 2. Daher hat die Kommission diese Art der Intervention bewusst unter dem politischen Ziel 3 „Ein stärker

vernetztes Europa durch die Steigerung der Mobilität und der regionalen IKT-Konnektivität“ eingeordnet.

Integrierte Stadtentwicklung

Das „urban earmarking“ basiert auf dem besonderen Fokus der territorialen Strategie auf städtische Gebiete. Es begünstigt kein spezifisches territoriales Instrument. Wie in Anhang I des Vorschlags für die Dachverordnung bezüglich der Arten der Interventionen (Tabelle 3 mit Codes für die Dimension „Territorialer Umsetzungsmechanismus“) kann es sich um eine integrierte territoriale Investition (ITI), eine von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung (CLLD) oder eine sonstige – nationale – territoriale Investition handeln, die auf Stadtviertel, Städte oder Vororte oder funktionale städtische Gebiete ausgerichtet ist. Solche sonstigen Interventionen betreffen jegliche sonstigen Instrumente, die in verschiedenen Mitgliedstaaten zum Teil bereits eingeführt wurden, bei denen es sich um keine integrierten territorialen Investitionen handelt. Die Kommission ist nicht der Auffassung, dass diese Instrumente tatsächlich integrierte territoriale Investitionen sein müssen oder alle dafür geltenden Anforderungen erfüllen müssen. Die Wahl solcher Instrumente bietet eine wesentlich größere Freiheit.

Im Rahmen der Europäischen Stadtinitiative sollen alle drei vorgeschlagenen Elemente in einem einzigen Rahmen zusammengefasst werden, der von der Kommission in direkter oder indirekter Mittelverwaltung durchgeführt wird (Artikel 10). Mit diesem einzigen Rahmen wird die Voraussetzung für die Schaffung einer wirksamen Wertschöpfungskette zwischen den drei Elementen und eine bessere Artikulierung zwischen den diesbezüglichen Ergebnissen der Europäischen Stadtinitiative und Investitionen in herkömmlichen Programmen und der Durchführung der Maßnahmen der Städteagenda für die Europäische Union geschaffen. Somit wäre die Kommission am besten in der Lage, politische Empfehlungen und Vorschläge auf Unionsebene aufzuwerten (Ziele der besseren Rechtsetzung und Bottom-up-Ansatz) und deren systematische Berücksichtigung in anderen Politikbereichen der Union, insbesondere in der Kohäsionspolitik, zu gewährleisten. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung wäre die Kommission nicht in der Lage, diese Verfahren zu erleichtern. Ziel ist eine Entlastung der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Verwaltungsaufwand bei gleichzeitiger Fortsetzung ihrer Beteiligung an strategischen Entscheidungen. Der Kommission ist sich voll und ganz bewusst, dass Verwaltungsbehörden für die Programme für die Zusammenarbeit in der Europäischen Union und vor allem ihre technischen Sekretariate in den vergangenen Jahren wertvolle Erfahrung angesammelt haben. Die indirekte Mittelverwaltung bietet den Vorteil, an diese Kenntnisse anzuknüpfen.

Die Kommission nimmt die Ablehnung des Bundesrats hinsichtlich der geplanten Beschränkung der Unterstützung für Maßnahmen zur biologischen Vielfalt und grünen Infrastruktur auf das städtische Umfeld zur Kenntnis (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer vii). Sie erkennt vollkommen an, dass der Erhalt der biologischen Vielfalt und der Funktionalität der Ökosysteme auch ländliche Gebiete betrifft. Die Beschränkung auf das städtische Umfeld im Vorschlag zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

und zum Kohäsionsfonds ist lediglich durch die Abgrenzung gegenüber dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums begründet. Für die Förderung der biologischen Vielfalt und der grünen Infrastruktur in ländlichen Gebieten sollte der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und nicht der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Kohäsionsfonds zuständig sein.

Indikatoren

Die Überwachung der Fortschritte bei der Durchführung von Programmen des Planungszeitraums 2021-2027 gewährleistet dank eines überarbeiteten und vollständigeren Katalogs gemeinsamer Indikatoren für die Europäische Union robustere Daten. Die Mitgliedstaaten werden die Daten häufiger aktualisieren und in die Plattform für offene Daten einpflegen, um die Daten der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Der Ansatz in Bezug auf Indikatoren zu allen Politikbereichen wird harmonisiert, was eine klarere Darstellung des Beitrags der Kohäsionspolitik zu den übergeordneten Zielen der Union ermöglichen sollte. Die gemeinsamen Ergebnisindikatoren können für die gesamte Europäische Union aggregiert und nachvollzogen werden.
