



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

ECO/482

Anpassung des jährlichen Vorschusses für die Jahre 2021 bis 2023

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf die Anpassung des jährlichen Vorschusses für die Jahre 2021 bis 2023

[COM(2018) 614 final – 2018/0322 (COD)]

Berichterstatter: **Javier DOZ ORRIT**

Befassung	Europäisches Parlament, 13/09/2018 Europäischer Rat, 17/09/2018
Rechtsgrundlage	Artikel 177 und 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20/12/2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	24/01/2019
Plenartagung Nr.	540
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	121/1/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Mit dem hier analysierten Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission¹ soll die geltende Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über europäische Fonds² geändert werden, indem der Vorschuss (die Vorfinanzierung) der Unterstützungszahlungen an die Mitgliedstaaten im Rahmen des MFR 2014-2020 für den Zeitraum 2021-2023 von 3 % auf 1 % gesenkt wird.
- 1.2 Sollte die neue Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen³ in der von der Kommission vorgeschlagenen Form angenommen werden, wird die Senkung des Vorfinanzierungssatzes in der Endphase der Umsetzung von EU-finanzierten Programmen des MFR 2014-2020 zu Beginn des MFR 2021-2027 noch verschärft durch eine weitere Verringerung dieses Satzes auf 0,5 % in den Jahren 2021-2026 und den vollständigen Wegfall des Vorschusses im Jahr 2027 und den Folgejahren. Gleichzeitig schlägt die Kommission für den nächsten MFR Folgendes vor: eine Kürzung der Mittel für die Kohäsionspolitik (um 10 %) und des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (um 13 %), eine Erhöhung des von den Mitgliedstaaten zu tragenden Kofinanzierungsanteils und eine Verkürzung des Durchführungszeitraums der Programme (von N+3 auf N+2).
- 1.3 Die Vorschüsse sind in erster Linie eine Liquiditätshilfe für die Mitgliedstaaten, damit diese die Durchführung der mit EU-Fonds kofinanzierten Programme einleiten und übermäßige Verzögerungen bei ihrer Durchführung vermeiden können. Diese Vorfinanzierung ist ein sinnvolles und notwendiges Instrument. Bekanntlich müssen die Mitgliedstaaten bei der Einleitung eines mit EU-Mitteln finanzierten Programms den unmittelbar für die Umsetzung verantwortlichen öffentlichen Einrichtungen und/oder privaten Akteuren die Mittel vorschießen.
- 1.4 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) vertritt die Auffassung, dass die von der Kommission vorgebrachten Gründe nicht ausreichen, um die Verringerung des Vorschusses in der Schlussphase der Umsetzung des MFR 2014-2020 zu rechtfertigen.
- 1.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass der Kommission genügend Instrumente zur Verfügung stehen, um die ordnungsgemäße Verwendung von EU-Mitteln (einschließlich der Vorschüsse) durch die Mitgliedstaaten zu kontrollieren, und würde in jedem Fall Reformen zur Verbesserung dieser Kapazitäten unterstützen.
- 1.6 Der EWSA fordert die Kommission auf, ihren Vorschlag zur Senkung der Vorfinanzierungssätze zu überdenken und die in der derzeitigen Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die europäischen Fonds des MFR 2014-2020 vorgesehenen Sätze beizubehalten.

¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf die Anpassung des jährlichen Vorschusses für die Jahre 2021 bis 2023, [COM\(2018\) 614 final – 2018/0322 \(COD\)](#).

² Verordnung (EU) Nr. 2013/2013 des EP und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen und allgemeinen Bestimmungen über die verschiedenen europäischen Fonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa, [COM\(2018\) 375 – 2018/0196 \(COD\)](#) mit seinen Anhängen.

1.7 Zudem fordert der EWSA die Kommission auf, die im Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die europäischen Fonds des MFR 2021-2027 vorgesehene Vorfinanzierung entsprechend den Empfehlungen dieser Stellungnahme zu ändern.

2. Hintergrund des Kommissionsvorschlags

2.1 Die geltende Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen für die europäischen Fonds enthält die Vorschriften für die Verteilung der Mittel dieser Fonds innerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2014-2020. In Artikel 134 dieser Verordnung wird die Höhe des jährlichen Vorschusses festgelegt, den die Mitgliedstaaten von der EU erhalten können, um aus diesen Fonds finanzierte förderfähige Programme einzuleiten. In der Verordnung war vorgesehen, dass der jährliche Vorschuss schrittweise von 1 % des Programmbetrags im Jahr 2014 auf 3 % des Unterstützungsbetrags aus den Fonds und dem EMFF für die Jahre 2020-2023 angehoben wird.

2.2 Der Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, auf den sich diese Stellungnahme bezieht, enthält zwei Artikel, wobei nur der Artikel 1 Regelungsgehalt hat. Konkret wird mit Artikel 1 der Artikel 134 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 geändert, indem der Vorschuss für den Zeitraum 2021-2023 von 3 % auf 1 % gesenkt und lediglich für das Jahr 2020 bei 3 % beibehalten wird. Dies gilt für die Vorschüsse für Programme innerhalb des MFR 2014-2020, die noch bis 2023 durchgeführt werden.

2.3 In der Begründung des Verordnungsvorschlags wird als Grund für die Änderung der Vorschussregelung angeführt, dass diese „im Sinne der Transparenz sowie zugunsten einer verlässlichen Haushaltsplanung und eines stabileren und besser vorhersehbaren Zahlungsprofils“ erfolgt, wobei auf die seitens der Mitgliedstaaten an die EU zu leistenden Rückzahlungen verwiesen wird, die im jetzigen System bei der Verrechnung der Zahlungsströme anfallen. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Grundlage für die Berechnung der jährlichen Vorschüsse ab 2019 die „leistungsgebundene Reserve“, die 6 % des Gesamtbetrags des Programms ausmacht, bereits enthält.

2.4 Der Vorschlag für eine Verordnung betrifft die Vorschüsse für Programme, die aus folgenden Fonds finanziert werden: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds Plus, Kohäsionsfonds, Europäischer Meeres- und Fischereifonds und Instrument für Grenzmanagement und Visa.

2.5 Der Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die europäischen Fonds innerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027⁴ sieht in Artikel 84 („Vorfinanzierung“) vor, dass 0,5 % des Unterstützungsbetrags aus dem Fonds, der in dem Beschluss über die Annahme des jeweiligen Programms festgelegt ist, als Vorschuss entrichtet werden, allerdings nur für die ersten sechs Jahre des Planungszeitraums (2021-2026). Für das Jahr 2027 und für die Folgejahre sieht der Vorschlag der Kommission keinerlei Vorfinanzierung

⁴ [COM\(2018\) 375 final – 2018/0196 \(COD\)](#) mit seinen [Anhängen](#).

vor. Für die Interreg-Programme werden besondere Vorschriften gelten, wonach die Vorfinanzierung 1 % des Gesamtbetrags des Programms beträgt.

- 2.6 Darüber hinaus enthält der Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2021-2027 Änderungen in Form einer Verringerung des Kofinanzierungsanteils aus dem EU-Haushalt und einer Verkürzung des Durchführungszeitraums der Programme durch Ersetzung der N+3-Regel durch die N+2-Regel.

3. **Allgemeine und besondere Bemerkungen und Empfehlungen**

- 3.1 Die Verfahren für die Durchführung der Unterstützung von Programmen, die aus den Fonds im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 finanziert werden, sowie die sonstigen EU-Vorschriften für die Rechnungsführung und Finanzkontrolle gegenüber den Mitgliedstaaten sehen vor, dass die Mitgliedstaaten den unmittelbar für die Programmdurchführung verantwortlichen öffentlichen Einrichtungen bzw. privaten Akteuren (oder bei Partnerschaften beiden) Vorschüsse überweisen. In dem Maße, wie die Programme durchgeführt werden und dies durch die Mitgliedstaaten entsprechend zertifiziert wird, überweist die EU den Kofinanzierungsanteil, zu dem sie sich im jeweiligen angenommenen Programm verpflichtet hat, an die Mitgliedstaaten.

- 3.2 Die Vorschüsse sind in erster Linie eine Liquiditätshilfe für die Mitgliedstaaten und sehr sinnvoll, um die Durchführung der mit EU-Fonds kofinanzierten Programme einzuleiten und Verzögerungen bei ihrer Durchführung aufgrund eventueller Liquiditätsprobleme der Mitgliedstaaten zu vermeiden. Die Liquiditätsprobleme waren in jenen Jahren besonders ausgeprägt, in denen die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise ihren Höhepunkt erreichte und härteste Sparmaßnahmen ergriffen wurden. Sie bestehen aber auch heute noch fort, insbesondere in den Mitgliedstaaten, die Haushaltsdefizite abbauen müssen.

- 3.3 Der Zeitraum von der Konzipierung und Ausarbeitung über die Vorlage und Genehmigung bis zum Beginn der Durchführung der Programme kann in Abhängigkeit von der Art des Programms und den Kapazitäten der Behörden und der privaten Akteure der einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich lang sein. Er beträgt in vielen Fällen über zwei Jahre, weshalb die Durchführung dieser Programme häufig in die letzten Jahre des jeweiligen MFR fällt und erst zwei oder drei Jahre nach Auslaufen des MFR abgeschlossen ist. In der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen von 2013 wurde diesem Umstand Rechnung getragen, indem eine Vorfinanzierung festgelegt wurde, die von 1 % in 2014 über 2 %-2,875 % im Zeitraum 2016-2019 bis auf 3 % im Zeitraum 2020-2023 steigt.

- 3.4 Jetzt aber folgt die Kommission dem umgekehrten Ansatz. In dem Vorschlag zur Änderung der Verordnung von 2013, der Gegenstand dieser die Stellungnahme ist, wird der jährliche Vorschuss, der 2019 2,875 % des Betrags des jeweiligen Programms beträgt, für den Zeitraum 2021-2023 auf 1 % gesenkt. In die gleiche Richtung geht der Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die europäischen Fonds innerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027, der jedoch eine noch drastischere Änderung vorsieht, nämlich 0,5 % für den Zeitraum 2021-2026 und den kompletten Wegfall des Vorschusses im Jahr 2027 und in

den Folgejahren, in denen die Durchführung der Programme, die durch Struktur- und Kohäsionsfonds finanziert werden, noch weiterläuft.

- 3.5 Nach Ansicht des EWSA reichen die von der Kommission in der Begründung des Verordnungsvorschlags angeführten Argumente nicht aus, um die Änderung zu rechtfertigen. Als Gründe werden die Transparenz und Vorhersehbarkeit bei der Haushaltsplanung und ein stabileres und besser vorhersehbares Zahlungsprofil angeführt. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass diese äußerst wünschenswerten Kriterien durchaus mit der Vorauszahlung und späteren Verrechnung der Unterstützung vereinbar sind, wenn es ausreichende Kontrollen gibt, was ja der Fall sein sollte.
- 3.6 Die in der Begründung genannten von den Mitgliedstaaten an die EU zurückfließenden Finanzströme in Höhe von 6,6 Mrd. EUR (2017) können aufgrund ihres Volumens nicht allein auf ein Übermaß an Vorschusszahlungen zurückgeführt werden, sondern hängen auch mit der nicht erfolgten oder mangelhaften Durchführung der Programme oder der schlechten Planung der Ausgabenbescheinigung zusammen. Darüber hinaus wird in der Begründung fälschlicherweise angeführt, dass die Senkung der Vorschüsse durch die Prozentsätze kompensiert wird, die ab 2019 auch für die leistungsgebundene Reserve zur Anwendung kommen. Diese Reserve beträgt lediglich 6 % des Betrags des Programms und die vorgeschlagene Höhe des neuen Vorschusses entspricht nur einem Drittel der ursprünglich vorgesehenen Vorfinanzierung. Zudem wird diese leistungsgebundene Reserve jedoch bereits in den Haushalten der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt, mit der alleinigen Folge, dass die Mitgliedstaaten diese 6 % oder einen Teil davon verlieren können, wenn die Durchführungskriterien nicht in zufriedenstellender Weise erfüllt werden.
- 3.7 Wenn mit der Änderung in den Vorschriften ein Problem im Zusammenhang mit dem Liquiditätsmanagement gelöst werden soll, dann führt der Kommissionsvorschlag lediglich zu einer Abwälzung des Liquiditätsproblems von der EU auf die Mitgliedsstaaten. Es handelt sich um eine komplexe Thematik, da im laufenden MFR 2014-2020 die Finanzmittel der EU zu 72 % aus den Beiträgen stammen, die die Mitgliedstaaten entsprechend ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) entrichten.⁵ Wenn also von der Liquidität der EU die Rede ist, geht es auch um die Liquidität der Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Einkommensniveau.
- 3.8 Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass der Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den MFR 2021-2027 eine Erhöhung des Kofinanzierungsanteils der Mitgliedstaaten und eine Verkürzung des Durchführungszeitraums der Programme um ein Jahr durch Ersetzung der N+3-Regel durch die N+2-Regel vorsieht. Gleichzeitig sieht der Vorschlag für den MFR 2021-2027 eine Kürzung der Mittel für die Kohäsionspolitik um 10 % und des Europäischen Meeres- und Fischereifonds um 13 % vor. Zusammengenommen bedeutet das eine deutliche Kürzung der Mittelausstattung der Fonds, eine Verkürzung des Durchführungszeitraums der Programme und eine Anhebung der Kofinanzierungspflichten der Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger deutlicher Kürzung der Vorschüsse bzw. der Vorfinanzierung.

⁵

In dem Vorschlag der Kommission für den MFR 2021-2027 ist zwar eine Erhöhung der Eigenmittel der EU vorgesehen, aber die nach dem BNE berechneten Beiträge der Mitgliedstaaten liegen weiter bei ca. 57 %.

- 3.9 Der EWSA verweist auf die Aussagen in seiner allgemeinen Stellungnahme zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027⁶: „Der EWSA schlägt in Übereinstimmung mit dem Standpunkt des Europäischen Parlaments für die Ausgaben und Einnahmen einen Wert von 1,3 % des BNE vor“ und vertritt die Auffassung, dass „die Kohäsionspolitik (die Summe aus EFRE, Kohäsionsfonds und ESF) im MFR 2021-2027 mindestens mit denselben Mitteln (zu konstanten Preisen) wie im aktuellen Finanzrahmen ausgestattet werden sollte“. Dieses Argument wird auch in Bezug auf die GAP und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds geltend gemacht. Hinsichtlich der Einnahmen stellte der EWSA in der genannten Stellungnahme Folgendes fest: „Ausgehend von den Vorschlägen der Hochrangigen Gruppe ‚Eigenmittel‘ und des Europäischen Parlaments sollte ein breites Spektrum von zusätzlichen Eigenmittelquellen erschlossen werden, das im kommenden MFR-Zeitraum zu einer deutlichen Verlagerung hin zu einer Finanzierung durch Eigenmittel führt.“ Es muss besonders hervorgehoben werden, dass der EWSA, das EP und der Ausschuss der Regionen in diesem und vielen anderen Aspekten bezüglich des nächsten MFR der EU übereinstimmen.
- 3.10 Die vorstehenden Standpunkte werden auch in den einzelnen sektorspezifischen Stellungnahmen zum neuen Finanzrahmen der EU vorgebracht, vor allem in der Stellungnahme zur Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die europäischen Fonds⁷, in der der Ausschuss im Einklang mit den Feststellungen der Stellungnahme zum Mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum nach 2020⁸ „bedauert [...], dass mit diesem Vorschlag die derzeitige Regel N+3 in eine N+2-Regel geändert wird, und die Europäische Kommission auffordert], dies“ und „die Anhebung der [von den Mitgliedstaaten zu tragenden] Kofinanzierungssätze“ zu überdenken.
- 3.11 Der EWSA ist der Ansicht, dass der Kommission genügend Instrumente zur Verfügung stehen, um die ordnungsgemäße Verwendung von EU-Mitteln (einschließlich der Vorschüsse) durch die Mitgliedstaaten zu kontrollieren. Gleichzeitig ist er der Auffassung, dass durch eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten verschiedene Aspekte der Planung und Verwaltung der Programme verbessert werden können und müssen, und würde Reformen zur Verbesserung dieser Kapazitäten unterstützen.
- 3.12 Unter Berücksichtigung der vorstehenden Argumente lehnt der EWSA den Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf die wesentliche Senkung des jährlichen Vorschusses für die Jahre 2021 bis 2023 ab.
- 3.13 Der Ausschuss ersucht die Kommission, ihren Vorschlag zu überdenken und dabei diese Stellungnahme und die Standpunkte der Mitgliedstaaten und insbesondere jener Länder zu berücksichtigen, die die mit EU-Mitteln kofinanzierten Programme besonders korrekt und effizient durchführen. Für den Fall, dass die in der geltenden Verordnung vorgesehenen Vorfinanzierungssätze nicht beibehalten werden können, fordert der EWSA eine deutlich

⁶ [ABI. C 440 vom 6.12.2018, S. 106.](#)

⁷ ABI. C.... (ECO/461) (noch nicht veröffentlicht).

⁸ [ABI. C 440 vom 6.12.2018, S. 106.](#)

geringere Senkung der Vorschüsse als die vorgeschlagene Kürzung um (prozentual) zwei Drittel.

- 3.14 Außerdem fordert der EWSA eine Überprüfung der drastischen Kürzung der Vorfinanzierung und des kompletten Wegfalls der Vorschüsse im Jahr 2027 und den Folgejahren, die in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den MFR 2021-2027 vorgesehen sind.

Brüssel, den 24. Januar 2019

Luca JAHIER

Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
