EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.7.2014
COM(2014) 494 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur overeenkomstig artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013

Inhoud

1. INLEIDING 3

2. CONTEXT VAN DE HERZIENING VAN DE PARTNERSCHAPSOVEREENKOMSTEN EN DE PROGRAMMA'S OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 23 4

3. HERZIENING EN SOORTEN WIJZIGINGEN VAN DE PARTNERSCHAPSOVEREENKOMSTEN EN DE PROGRAMMA'S OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 23 6

4. DOELTREFFENDE MAATREGELEN NAAR AANLEIDING VAN EEN VERZOEK TOT HERPROGRAMMERING VAN DE COMMISSIE 9

5. OMSTANDIGHEDEN DIE AANLEIDING KUNNEN GEVEN TOT DE SCHORSING VAN BETALINGEN 10

6. CRITERIA VOOR HET VASTSTELLEN VAN DE TE SCHORSEN PROGRAMMA'S EN HET NIVEAU VAN DE SCHORSING 10

CONCLUSIE 12

1. Inleiding

In de periode 2014-2020 hangt steun uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (de "ESI-fondsen")[1] nauw samen met de inachtneming van het economisch bestuur van de EU. Voorheen waren de voorwaarden voor bijstandsverlening uit de fondsen beperkt tot één fonds, het Cohesiefonds (artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1084/2006)[2], en tot één procedure van economisch bestuur, de buitensporigtekortprocedure.

Deze koppeling is aanzienlijk versterkt en gebaseerd op een versterking en verbreding van de reikwijdte van het economisch bestuur in antwoord op de economische en financiële crisis, en op de doelstelling om de efficiëntie van de EU-uitgaven in een context van budgettaire krapte te verhogen. Artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013, de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake de vijf ESI-fondsen (VGB)[3], bevat de bepalingen waarmee de doeltreffendheid van de fondsen wordt gekoppeld aan behoorlijk economisch bestuur.

In tegenstelling tot de vorige programmeringsperiode geldt voor alle vijf ESI-fondsen nu de voorwaarde dat de procedures voor economisch bestuur worden nageleefd. Deze conditionaliteit wordt toegepast via twee verschillende mechanismen:

- een eerste onderdeel, dat met name artikel 23, leden 1 tot en met 8, bestrijkt, waarbij de Commissie een lidstaat kan verzoeken om een deel van de financiering te herprogrammeren wanneer dit wordt gerechtvaardigd door de in het kader van de verschillende procedures voor economisch bestuur vastgestelde uitdagingen op economisch gebied en op het gebied van werkgelegenheid; en

- een tweede onderdeel, dat met name artikel 23, leden 9 tot en met 11, bestrijkt, waarbij de Commissie verplicht is om een schorsing van de ESI-financiering voor te stellen op het moment dat bepaalde stadia in de verschillende procedures voor economisch bestuur worden bereikt.

Toen de verordening werd goedgekeurd, heeft de Commissie de volgende verklaring afgelegd:

"*De Commissie bevestigt dat zij uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke verordening richtsnoeren zal vaststellen in de vorm van een mededeling van de Commissie waarin zij uiteenzet hoe zij voorziet dat de bepalingen inzake maatregelen om doeltreffendheid van de ESI-fondsen te koppelen aan behoorlijk economisch bestuur in artikel 23 GV zullen worden toegepast. De richtsnoeren zullen met name de volgende punten betreffen:*

---

1 Hiertoe behoren het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

2 Verordening (EG) nr. 1084/2006 van de Raad van 11 juli 2006 tot oprichting van het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1164/94.

3 Verordening (EU) nr. 1303/2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

- *met betrekking tot lid 1: het begrip "evaluatie" en de soorten "wijzigingen" van partnerschapsovereenkomsten en programma's waarom de Commissie kan verzoeken alsmede een verduidelijking van wat "effectief optreden" in de zin van lid 6 kan zijn;*

- *met betrekking tot lid 6: een beschrijving van de omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot de schorsing van betalingen, met inbegrip van de criteria die relevant kunnen zijn om te bepalen welke programma's zouden kunnen worden geschorst of om het niveau van de schorsing van betalingen te bepalen."*[4]

Deze mededeling volgt op de toezegging van de Commissie en geeft richtsnoeren inzake de toepassing van specifieke bepalingen van de leden 1 en 6 van artikel 23 van de verordening. Daarom beperkt deze mededeling zich tot het eerste onderdeel. De richtsnoeren zijn bedoeld om meer zekerheid te verschaffen over de wijze waarop sommige specifieke bepalingen van artikel 23 zullen worden uitgevoerd.

2. Context van de herziening van de partnerschapsovereenkomsten en de programma's overeenkomstig artikel 23

In 2014 onderhandelen de lidstaten over hun partnerschapsovereenkomsten en programma's met de Commissie. Op basis hiervan wordt de meerjarige strategie bepaald voor de toewijzing van de middelen uit de vijf ESI-fondsen aan de lidstaten gedurende de zeven jaar van de programmeringsperiode (2014-2020). De Commissie verwacht de partnerschapsovereenkomsten en de meeste programma's, in overeenstemming met de artikelen 16 en 29 VGB, in de loop van 2014 goed te keuren.

De lidstaten en de Commissie moeten zich vanaf het begin van de periode richten op het stellen van prioriteiten. Dit houdt in dat de vastgestelde uitdagingen in de betreffende landenspecifieke aanbevelingen (hierna "LSA's"), in de betreffende aanbevelingen van de Raad of in het kader van macro-economische aanpassingsprogramma's adequaat moeten worden aangepakt en door voldoende financiële middelen moeten worden ondersteund, waarbij rekening wordt gehouden met de financiële toewijzing aan elke lidstaat. In de onderhandelingen ziet de Commissie er dan ook nauwgezet op toe dat de nieuwe programma's zodanig worden ingericht dat er rekening wordt gehouden met de bestaande relevante LSA's en de aanbevelingen van de Raad voor elke lidstaat en, in voorkomend geval, met het memorandum van overeenstemming in het geval van een macro-economisch aanpassingsprogramma.

Herprogrammering op grond van artikel 23 is alleen mogelijk vanaf 2015 en tot 2019. Hiervan mag alleen gebruik worden gemaakt in gevallen waarin herprogrammering bij de uitvoering van de relevante LSA's, de relevante aanbevelingen van de Raad of de economische aanpassingsprogramma's een grotere impact zou kunnen hebben dan de bestaande toewijzing van de middelen. De ESI-fondsen ondersteunen doorgaans meerjarige investeringsstrategieën die een bepaalde mate van zekerheid en duurzaamheid vereisen. Veelvuldig herprogrammeren moet worden vermeden, omdat het de voorspelbaarheid van het fondsbeheer zou verstoren en de geloofwaardigheid van de aangenomen partnerschapsovereenkomsten en programma's zou kunnen ondermijnen. Terwijl de LSA's jaarlijks worden bijgewerkt, betreffen de onderliggende uitdagingen van de lidstaten bovendien de lange termijn en vertonen deze geen sterke verschillen van jaar tot jaar. Daarom worden de aan de Commissie toegekende

[4] Zie PB C 375 van 20.12.2013, blz. 2.

herprogrammeringsbevoegdheden zorgvuldig ingezet en geniet stabiliteit de voorkeur boven te veelvuldig herprogrammeren.

Volgens artikel 23, lid 1, kan de Commissie om herprogrammering verzoeken:

- ter ondersteuning van de uitvoering van LSA's[5] (met inbegrip van LSA's die samenhangen met het preventieve deel van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden) en van aanbevelingen van de Raad, op voorwaarde dat deze relevant zijn in het kader van de ESI-fondsen;

- ter ondersteuning van de uitvoering van tot een lidstaat gerichte relevante aanbevelingen van de Raad in het kader van het corrigerende deel van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden[6], op voorwaarde dat herprogrammering noodzakelijk wordt geacht om macro-economische onevenwichtigheden te helpen corrigeren; en

- om het effect van de ESI-fondsen op de groei en het concurrentievermogen zo groot mogelijk te maken in de lidstaten die financiële bijstand ontvangen in het kader van het Europees financieel stabilisatiemechanisme[7], het betalingsbalansmechanisme[8], de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit of het Europees stabiliteitsmechanisme[9]. In de laatste twee gevallen moet de financiële steun vergezeld gaan van een macro-economisch aanpassingsprogramma.

Een verzoek tot herprogrammering kan een afzonderlijk ESI-fonds of meerdere structuurfondsen (bijv. EFRO en ESF) betreffen. In beide gevallen gelden er echter belangrijke juridische beperkingen voor de bedragen die kunnen worden onderworpen aan een herprogrammering.

In de eerste plaats kan herprogrammering niet van invloed zijn op de jaarlijkse maxima zoals vastgesteld door het meerjarig financieel kader of op de jaarlijkse tranches van de toewijzingen voor de programma's die zijn gedaan in de jaren voorafgaande aan de goedkeuring van de herprogrammering. In de tweede plaats kunnen overdrachten tussen ESI-fondsen alleen plaatsvinden tussen het EFRO en het ESF, waarbij het minimumaandeel van het ESF in acht moet worden genomen (artikel 92, lid 4, VGB). In de derde plaats moet elke herprogrammering tussen en binnen de fondsen voldoen aan de voor de verschillende ESI-fondsen bepaalde aandelen wat betreft de vereisten inzake thematische concentratie. Bij herprogrammering dient tevens rekening te worden gehouden met het streven ten minste 20 % van de begroting van de Unie aan doelstellingen op het gebied van klimaatverandering te besteden. In de vierde plaats moet elke overdracht van middelen binnen of tussen de structuurfondsen de financiële toewijzing per categorie van regio's in acht nemen. Tot slot is artikel 23 niet van

---

5 LSA's goedgekeurd in overeenstemming met artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

6 Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

7 Verordening (EU) nr. 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme (PB L 118 van 12.5.2010, blz. 1).

8 Verordening (EG) nr. 332/2002 van de Raad van 18 februari 2002 houdende instelling van een mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn van de betalingsbalansen van de lidstaten (PB L 53 van 23.2.2002, blz. 1).

9 Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit in het eurogebied (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 1).

toepassing op de programma's in het kader van het doel "Europese territoriale samenwerking".

3. Herziening en soorten wijzigingen van de partnerschapsovereenkomsten en de programma's overeenkomstig artikel 23

In de verordening is geen termijn vastgesteld waarbinnen de Commissie een verzoek tot herprogrammering moet indienen. In gevallen waarin in het kader van het Europees semester aanleiding bestaat voor een verzoek tot herprogrammering, zal het zo spoedig mogelijk na de vaststelling van de relevante LSA's door de Raad en in ieder geval niet later dan vier maanden na de vaststelling door de Raad worden geformuleerd. Dit is verenigbaar met de aangegeven termijnen voor herprogrammering en voorkomt interferentie met de volgende ronde van LSA's. In geval van verzoeken tot herprogrammering ingevolge aanbevelingen van de Raad in het kader van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden zal de Commissie soortgelijke termijnen overwegen. De Commissie zal de verzoeken tot herprogrammering die zijn goedgekeurd om het effect van de macro-economische aanpassingsprogramma's op de groei en het concurrentievermogen te maximaliseren, zo spoedig mogelijk na ondertekening van het memorandum van overeenstemming of, in voorkomend geval, het aanvullende memorandum van overeenstemming goedkeuren.

De Commissie zal haar verzoek tot herprogrammering naar behoren motiveren. In het verzoek wordt verwezen naar de relevante LSA of naar de relevante aanbeveling van de Raad (of de maatregel van het memorandum van overeenstemming in het geval van lidstaten die onder een macro-economisch aanpassingsprogramma vallen) die aanleiding heeft gegeven tot het verzoek en worden de redenen verstrekt waarop het is gebaseerd. In het verzoek wordt uitgelegd waarom er behoefte is aan maatregelen op EU-niveau, hoe de EU-financiering ertoe kan bijdragen de vastgestelde structurele uitdagingen op te lossen en waarom de bestaande toewijzing van de middelen ontoereikend is. Ook zal hierin worden verwezen naar de in de VGB en in de relevante fondsspecifieke verordeningen voorziene thematische doelstellingen en prioriteiten.

In elk verzoek tot herprogrammering verzoekt de Commissie de lidstaten hun partnerschapsovereenkomst en programma's te herzien. Hierdoor kan adequaat worden gereageerd op de uitdagingen op economisch gebied en op het gebied van werkgelegenheid die in de relevante LSA, de relevante aanbeveling van de Raad of het memorandum van overeenstemming (in het geval van lidstaten die financiële bijstand ontvangen) zijn vastgesteld, in overeenstemming met de inhoud van het verzoek tot herprogrammering. De inhoud van het verzoek tot herprogrammering wordt hieronder verder uitgewerkt.

De verordening geeft niet aan hoe gedetailleerd het verzoek moet zijn en of bijvoorbeeld de programma's en prioriteiten vermeld moeten worden die door het verzoek tot herprogrammering zowel positief als negatief zouden worden beïnvloed.

Wanneer de relevante LSA of de relevante aanbeveling van de Raad die aanleiding geeft tot het verzoek tot herprogrammering, het best kan worden opgevolgd door een verdere concentratie van de ESI-fondsen, dan geldt als algemene regel dat de Commissie aanwijst welke programma's en prioriteiten moeten worden versterkt. De Commissie laat het aan het oordeel van de lidstaten over welke programma's en prioriteiten dienovereenkomstig naar beneden moeten worden bijgesteld. In geval van geen of onvoldoende reactie van de betrokken lidstaat, zal de Commissie echter bepalen welke programma's en prioriteiten

naar beneden moeten worden bijgesteld. Daarnaast kan de Commissie in haar verzoek de programma's of prioriteiten aanwijzen die van cruciaal belang zijn en die beschermd moeten worden tegen bijstelling naar beneden. Bovendien kan de Commissie incidenteel in haar verzoek tot herprogrammering ook de programma's en prioriteiten aanwijzen die naar beneden moeten worden bijgesteld. In dat geval zal zij hiervoor de onderliggende redenen aangeven.

Hier staat tegenover dat wanneer de relevante LSA of de relevante aanbeveling van de Raad die aanleiding geeft tot het verzoek tot herprogrammering, het best kan worden opgevolgd door een geringere toewijzing uit de ESI-fondsen in een bepaalde sector, de Commissie in haar verzoek duidelijk zal vermelden welke programma's en prioriteiten naar beneden moeten worden bijgesteld. De Commissie laat het aan het oordeel van de lidstaten over welke programma's en prioriteiten over meer middelen kunnen beschikken. In overeenstemming met artikel 18 VGB en de fondsspecifieke regels zullen de lidstaten de steun toespitsen op maatregelen die de grootste toegevoegde waarde opleveren op het gebied van slimme, duurzame en inclusieve groei, waarbij rekening wordt gehouden met onder meer de relevante landenspecifieke aanbevelingen en de aanbevelingen van de Raad krachtens artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Indien de aanleiding voor het verzoek tot herprogrammering een combinatie van de twee bovengenoemde scenario's is, zal de Commissie in haar verzoek vermelden op welke programma's en/of prioriteiten de herprogrammering een positief effect moet hebben (en die derhalve over meer middelen moeten beschikken) en op welke een negatief effect (en die derhalve naar beneden moeten worden bijgesteld).

Het aantal programma's en prioriteiten die worden onderworpen aan herprogrammering moet doorgaans tot het strikte minimum worden beperkt.

Wat de aard van de wijzigingen betreft, zal de Commissie niet alleen de programma's en prioriteiten aangeven die moeten worden geherprogrammeerd, maar ook de minimale inhoud van de door de lidstaat aan te brengen wijzigingen en de (specifieke) doelstellingen die moeten worden behaald. Daarnaast zal zij de aard vermelden van de maatregelen die moeten worden ondersteund met de extra middelen die door de herprogrammering beschikbaar zijn en enkele voorbeelden hiervan geven.

De Commissie zal in haar verzoek tot herprogrammering ook een indicatie geven van de te verwachten financiële gevolgen. Hierbij zal rekening worden gehouden met de beschikbare middelen voor herprogrammering, het stadium van de programmeringsperiode en de capaciteit van de lidstaat om geherprogrammeerde middelen op te nemen.

De betrokken lidstaat moet zijn in het verzoek vermelde partnerschapsovereenkomst en programma's in het licht van het verzoek van de Commissie grondig onderzoeken en beoordelen op welke manier deze kunnen worden gewijzigd zodat zij zo goed mogelijk aansluiten op het verzoek van de Commissie. Zodra de lidstaat dit onderzoek heeft uitgevoerd, moet hij de wijzigingen van de partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's indienen. De wijzigingen van de partnerschapsovereenkomst moeten ten minste het volgende bevatten:

- voor elk betrokken ESI-fonds, een herziene indicatieve toewijzing van EU-steun per thematische doelstelling op nationaal niveau;

- voor elk betrokken ESI fonds, een herziening van de samenvatting van de voornaamste verwachte resultaten per thematische doelstelling;

- een herziene lijst van programma's waarin per ESI-fonds en per jaar de herziene indicatieve toewijzingen staan vermeld met inachtneming van de voorgestelde wijzigingen; en

- een financiële tabel waarin per ESI-fonds de herziene indicatieve toewijzingen voor de gewijzigde programma's staan vermeld.

Ten aanzien van de relevante programma's waarop het verzoek van de Commissie een (positief en negatief) effect heeft, wordt van de lidstaat verwacht dat hij wijzigingen indient die ten minste betrekking hebben op:

- de strategie voor de bijdrage van het programma aan de oplossing van de door de relevante LSA of de relevante aanbeveling van de Raad vastgestelde uitdagingen om zo de verwachte uitkomst van het aangepaste programma te weerspiegelen;

- de motivering van de selectie van de herziene thematische doelstellingen en prioriteiten (van zowel de versterkte als de naar beneden bijgestelde doelstellingen en prioriteiten) en de verklaring hoe deze de relevante structurele uitdagingen die de aanleiding vormden voor het verzoek tot herprogrammering, het hoofd bieden;

- een motivering van de herziene financiële toewijzingen;

- de beschrijving van de relevante prioriteiten, met inbegrip van, voor elk van de betrokken prioriteiten, de wijzigingen van de specifieke doelstellingen en de beschrijving van de herziene basislijn, indien van toepassing, en de verwachte resultaten;

- een beschrijving van het type in het kader van de herziene prioriteiten te ondersteunen acties en hun verwachte bijdrage, en voorbeelden hiervan;

- het prestatiekader, in het bijzonder de mijlpalen en streefdoelen voor elke indicator (financiële indicatoren, outputindicatoren en resultaten, indien van toepassing) binnen elke te herprogrammeren prioriteit, waarbij moet worden aangetoond dat voldaan is aan de eis dat de in het prestatiekader opgenomen outputindicatoren en de belangrijkste uitvoeringsstappen overeenkomen met meer dan 50 % van de financiële toewijzing voor de prioriteit;

- het financieringsplan van het programma.

De Commissie zal, indien nodig, binnen één maand opmerkingen maken over het eerste antwoord van de lidstaat. Vervolgens zal de lidstaat zijn voorstel tot wijziging van de partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's binnen twee maanden na het antwoord indienen. Indien de Commissie het antwoord van de lidstaat bevredigend acht, zal zij de betreffende wijzigingen goedkeuren.

4. Doeltreffende maatregelen naar aanleiding van een verzoek tot herprogrammering van de Commissie

Als de lidstaat geen doeltreffende maatregelen neemt binnen de in artikel 23, leden 3 en 4, gestelde termijnen, kan de Commissie een voorstel doen aan de Raad om een deel van of alle betalingen voor de betrokken programma's of prioriteiten te schorsen. De VGB voorziet niet in expliciete criteria om effectieve maatregelen te beoordelen. De Commissie houdt bij het uitvoeren van deze beoordeling met verschillende criteria rekening.

Het eerste, duidelijke geval van het niet nemen van doeltreffende maatregelen is wanneer een lidstaat simpelweg binnen de in de verordening vermelde termijnen noch een voorlopig antwoord noch een voorstel tot wijziging van de partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's indient. Door het verzoek tot herprogrammering van de Commissie te negeren, plaatst de betrokken lidstaat zichzelf in een situatie waarin hij zijn verplichting om doeltreffende maatregelen te nemen, niet nakomt.

Wanneer een lidstaat de benodigde documenten binnen de gestelde termijn heeft ingediend, voert de Commissie, met inachtneming van haar verzoek tot herprogrammering, een kwaliteitscontrole uit op de voorgestelde wijzigingen. De kwaliteitscontrole berust op criteria zoals:

- Stellen de voorgestelde wijzigingen meer of minder middelen (afhankelijk per geval) beschikbaar aan alle in het verzoek van de Commissie vermelde programma's en prioriteiten?

- Is de mate waarin de programma's en prioriteiten naar boven/beneden worden bijgesteld, in overeenstemming met het oordeel van de Commissie in haar verzoek tot herprogrammering?

- Zijn de redenen, specifieke doelstellingen en verwachte resultaten van deze wijzigingen in voldoende mate uitgelegd?

- Zijn de noodzakelijke wijzigingen correct weergegeven in de relevante prioriteiten van de programma's en in de relevante hoofdstukken van de partnerschapsovereenkomst?

- Zijn de voorgestelde wijzigingen samenhangend? Komt de herziene programmastrategie overeen met de verwachte bijdrage aan de oplossing van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de relevante LSA, de relevante aanbeveling van de Raad of het memorandum van overeenstemming die/dat aanleiding gaf tot het verzoek?

- Is het prestatiekader herzien en komt het overeen met de voor de programma's en prioriteiten voorgestelde wijzigingen?

- Sluiten de herziene programma's en prioriteiten aan op de behoeften van de actuele fondsspecifieke programmering?

Gezien de nogal prescriptieve aard van het verzoek tot herprogrammering en de mogelijkheid voor de lidstaat om zijn voorstel tijdens dit proces te verbeteren, gaat de

Commissie er alleen van uit dat doeltreffende maatregelen zijn genomen als het antwoord van de lidstaat op basis van de hierboven genoemde criteria als bevredigend wordt beschouwd.

Indien een lidstaat geen doeltreffende maatregelen neemt, kan de Commissie een voorstel tot schorsing van betalingen indienen bij de Raad en motiveert zij haar voorstel. De Commissie zal uitleg verschaffen over de vraag waarom de wijzigingen of de herziening van de voorgestelde toewijzingen voor de programma's en prioriteiten niet voldoende zijn of niet geschikt zijn om de doelstellingen te bereiken die zijn vastgelegd in de relevante LSA, de relevante aanbeveling van de Raad of het memorandum van overeenstemming die/dat aanleiding gaf tot het verzoek.

5. Omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot de schorsing van betalingen

Overeenkomstig artikel 23, lid 6, kan de Commissie een voorstel doen aan de Raad om alle of een deel van de betalingen voor de betrokken programma's of prioriteiten te schorsen wanneer de lidstaat niet effectief optreedt. De verordening geeft niet aan in welke gevallen de Commissie een voorstel tot schorsing moet indienen. In dit punt wordt uiteengezet in welke gevallen de Commissie een schorsing in overweging neemt. Niettemin kunnen uitzonderlijke omstandigheden in een lidstaat, zoals krimp van het reële bbp voor twee of meer opeenvolgende jaren voorafgaand aan het verzoek tot herprogrammering, in voorkomend geval in aanmerking worden genomen.

De Commissie zal een voorstel tot schorsing overwegen wanneer er sprake is van "geen actie", dat wil zeggen als de lidstaat nalaat een voorlopig antwoord op het verzoek van de Commissie te verschaffen of een voorstel tot wijziging van zijn partnerschapsovereenkomst en programma's binnen de in de verordening gestelde termijnen in te dienen. De Commissie zal geen voorstel tot schorsing overwegen wanneer de lidstaat zijn voorlopige antwoord binnen de in artikel 23, lid 3, gestelde termijn indient, maar de Commissie van mening is dat dit antwoord niet ingaat op het verzoek tot herprogrammering. De lidstaat heeft in dat geval nog steeds de mogelijkheid om de kwaliteit van zijn antwoord aanzienlijk te verbeteren, met name op basis van de opmerkingen die de Commissie, indien noodzakelijk, binnen één maand na ontvangst van het voorlopige antwoord zal maken. In een dergelijk geval zal de Commissie de mogelijkheid tot het voorstellen van schorsing alleen overwegen na een kwaliteitscontrole te hebben uitgevoerd op de formele wijziging van de partnerschapovereenkomst en de programma's (artikel 23, lid 4) die binnen de in de verordening gestelde termijn is ingediend. Wanneer de Commissie van oordeel is dat het voorstel niet aan haar verzoek tot herprogrammering beantwoordt of dat de voorgestelde wijzigingen niet correct worden weerspiegeld in de partnerschapsovereenkomst en de programma's of niet ver genoeg gaan, kan zij een schorsing van betaling overwegen binnen de in artikel 23, lid 6, gestelde termijn van drie maanden.

6. Criteria voor het vaststellen van de te schorsen programma's en het niveau van de schorsing

Een schorsing in het kader van het eerste onderdeel van maatregelen (artikel 23, leden 6 en 7, VGB) geschiedt niet automatisch en heeft alleen betrekking op de betalingen. Het directe gevolg is een stopzetting van de kasstroom naar de lidstaat.

Wanneer de Commissie de Raad een voorstel tot schorsing van betaling doet, geeft zij hierbij aan om welke programma's of prioriteiten en bedragen het gaat. In artikel 23, lid 7, wordt de bevoegdheid van de Raad vastgesteld, doordat de schorsing van de betalingen voor elk van de betrokken programma's tot maximaal 50 % wordt beperkt. Artikel 23, lid 7, bepaalt dat het niveau van de schorsing tot 100 % kan worden verhoogd als de lidstaat binnen drie maanden na het besluit van de Raad tot schorsing nog steeds geen doeltreffende maatregelen heeft getroffen.

Naast het maximum van 50 % van de betalingen bepaalt artikel 23, lid 7, ook dat de omvang van de schorsing *"proportioneel en effectief [is] en de gelijke behandeling van de lidstaten [ermee wordt geëerbiedigd], in het bijzonder ten aanzien van het effect van de schorsing op de economie van de betrokken lidstaat".*

De Commissie is van mening dat "proportioneel" en "effectief" betekenen dat de schorsing wordt vastgesteld op het bedrag dat nodig is om de lidstaat de juiste prikkels te geven om te voldoen aan het verzoek van de Commissie, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de mate waarin het voorstel van de lidstaat afwijkt van het verzoek van de Commissie. Dit wordt per afzonderlijk geval beoordeeld.

Om gelijke behandeling tussen de lidstaten te waarborgen, wordt rekening gehouden met de omvang van de schorsing uitgedrukt als aandeel van het nationale bbp. Hiermee wordt vermeden dat de belangrijkste begunstigden van de ESI-fondsen negatieve gevolgen ondervinden in vergelijking met meer ontwikkelde lidstaten die minder ESI-financiering ontvangen in verhouding tot hun bevolking en de omvang van hun economieën.

Er wordt rekening gehouden met de economische en sociale omstandigheden van de lidstaten door te kijken naar verzachtende omstandigheden die vergelijkbaar zijn met die welke zijn voorzien voor schorsingen op grond van artikel 23, lid 9. Deze factoren verlagen het niveau van de schorsing met een bepaalde coëfficiënt overeenkomstig bijlage III bij de VGB, op basis van het werkloosheidspercentage, het percentage mensen voor wie armoede of sociale uitsluiting dreigt of de daling van het bbp in de betrokken lidstaat.

In haar voorstel tot schorsing vermeldt de Commissie de betreffende programma's of prioriteiten. In de regel stelt de Commissie voor de schorsing toe te passen op de programma's of prioriteiten die naar beneden moeten worden bijgesteld, om te zorgen voor een sterkere concentratie op meer cruciale programma's of prioriteiten. De naar beneden bij te stellen programma's worden, naargelang het geval, ofwel door de Commissie in haar verzoek tot herprogrammering of in het kader van haar opmerkingen overeenkomstig artikel 23, lid 3, ofwel door de lidstaat in zijn eerste antwoord of zijn voorstel tot wijziging van de partnerschapsovereenkomsten en programma's bepaald.

Wanneer in het verzoek tot herprogrammering programma's of prioriteiten worden gepreciseerd die moeten worden versterkt, mag de schorsing daarop niet worden toegepast, omdat ze als cruciaal worden beschouwd op het moment van toepassing van de schorsing. Dit is ook in overeenstemming met de bepalingen van bijlage III bij de VGB volgens welke een schorsing van vastleggingen in het kader van het tweede onderdeel geen programma's of prioriteiten mag betreffen waarvan de middelen moeten worden verhoogd als gevolg van een verzoek tot herprogrammering uit hoofde van het eerste onderdeel.

Er is geen specifieke termijn vastgelegd waarbinnen de Commissie het voorstel tot opheffing van de schorsing van de betalingen moet goedkeuren nadat de lidstaat

overeenkomstig artikel 23, lid 8, effectieve maatregelen heeft getroffen. In ieder geval zal de Commissie het voorstel onmiddellijk na de goedkeuring van de herziene partnerschapsovereenkomst en de herziene programma's aannemen.

CONCLUSIE

De nauwe band tussen de ESI-fondsen en het economisch bestuur van de EU zorgt ervoor dat de doeltreffendheid van de EU-uitgaven steunt op een behoorlijk economisch beleid. De EU-steun kan, indien nodig, worden omgeleid om nieuwe economische en sociale uitdagingen aan te pakken.

In 2014 ligt de prioriteit van de partnerschapsovereenkomsten en de programma's bij de adequate aanpak van de in de relevante landenspecifieke aanbevelingen en de relevante aanbevelingen van de Raad vastgestelde uitdagingen om ervoor te zorgen dat ze van meet aan volledig aansluiten bij de procedures van economisch bestuur. Dit beperkt op korte termijn ook de mogelijkheid tot herprogrammering op grond van artikel 23. Aangezien de ESI-fondsen investeringsstrategieën op de middellange termijn ondersteunen, zal de Commissie haar bevoegdheden tot herprogrammering vanaf 2015 met de nodige omzichtigheid inzetten. Een verzoek tot herprogrammering zal alleen worden gedaan indien een herziening van de partnerschapsovereenkomst en de programma's meer kan bijdragen aan de aanpak van de structurele uitdagingen die zijn vastgesteld in de relevante aanbevelingen van de Raad in het kader van de macro-economische aanpassingsprogramma's.

De Commissie zal alle verzoeken tot herprogrammering naar behoren motiveren en voldoende informatie verstrekken over de programma's en prioriteiten die, afhankelijk van het specifieke geval, moeten worden versterk of naar beneden moeten worden bijgesteld, met inbegrip van een indicatie van de te verwachten financiële gevolgen. Dit om de structurele uitdagingen aan te pakken die zijn vastgesteld in de relevante LSA, de relevante aanbeveling van de Raad of de maatregelen in het kader van een macro-economisch aanpassingsprogramma.

De maatregelen die de lidstaat treft, zullen worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria. Indien er geen effectieve maatregelen zijn getroffen, zal de Commissie in detail uitleggen waarom de door de lidstaat voorgestelde wijzigingen als ontoereikend worden beschouwd. Bij elke schorsing wordt rekening gehouden met verzachtende omstandigheden. De Commissie zal geen schorsing voorstellen van die programma's of prioriteiten die moeten worden versterkt als gevolg van een herprogrammering of die geacht worden van cruciaal belang te zijn.