

Brussel, 7 november 2016
(OR. en)

13931/16

FSTR 74
FC 68
REGIO 95
SOC 656
AGRISTR 62
PECHE 408

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Ontwerpconclusies van de Raad over de resultaten en nieuwe elementen van het cohesiebeleid en de Europese structuur- en investeringsfondsen - Aanneming

1. Het voorzitterschap heeft de lidstaten op 26 september 2016 ontwerpconclusies van de Raad voorgelegd over de resultaten en nieuwe elementen van het cohesiebeleid en de Europese structuur- en investeringsfondsen. Met die conclusies beoogde het voorzitterschap, in algemene zin, een stand van zaken op te maken van de recente en aan de gang zijnde ontwikkelingen in het cohesiebeleid, opdat de geleerde lessen als bouwstenen voor de toekomst kunnen dienen, maar richtte het zich ook meer in het bijzonder op:
 - het evalueren van de resultaten van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds over de periode 2007-2013, op basis van het feitenmateriaal in het werkdocument van de diensten van de Commissie, getiteld: “Ex-postevaluatie van het EFRO en het Cohesiefonds 2007-2013” ¹;

¹ Doc. 12371/16.

- het evalueren van de prestaties van een aantal nieuwe elementen die in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020 zijn ingevoerd, namelijk het prestatiekader, thematische concentratie, ex-antevoorwaarden en het verband met de economische governance van de EU;
 - het onderzoeken van de behoefte aan verdere vereenvoudiging van het cohesiebeleid en de ESI-fondsen tijdens de huidige en toekomstige perioden, en het bieden van enige sturing aan de Commissie met betrekking tot trajecten en nieuwe denksporen die moeten worden verkend met het oog op het cohesiebeleid na 2020.
2. De Groep structuurmaatregelen heeft de ontwerpconclusies besproken op 29 september en 12 en 26 oktober 2016. Alle delegaties hebben met de ontwerpconclusies in de bijlage bij deze nota ingestemd door middel van een stilzwijgende procedure die op 31 oktober 2016 is beëindigd.
3. Het Coreper wordt derhalve verzocht de ontwerpconclusies in bijlage dezes toe te zenden aan de Raad Algemene Zaken die zich op 16 november 2016 over cohesie buigt, zodat de tekst na een gedachtewisseling over dit onderwerp kan worden aangenomen.
-

**Ontwerpconclusies van de Raad
over de resultaten en nieuwe elementen van het cohesiebeleid
en de Europese structuur- en investeringsfondsen**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE:

- (1) HERINNERT AAN zijn conclusies van 19 november 2014 over het zesde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang: investeren in groei en werkgelegenheid ², van 23 juni 2015 over de uitdagingen bij de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid 2014-2020 ³, van 18 november 2015 inzake vereenvoudiging: prioriteiten en verwachtingen van de lidstaten met betrekking tot de Europese structuur- en investeringsfondsen ⁴, van 15 maart 2016 over investeren in banen en groei - naar een optimale inzet van de Europese structuur- en investeringsfondsen ⁵, en van 24 juni 2016 over een O&I-vriendelijker, slimmer en eenvoudiger cohesiebeleid en de Europese structuur- en investeringsfondsen in het algemeen ⁶;
- (2) HERINNERT eraan dat de EU haar optreden gericht op de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang van de Unie zal ontwikkelen en voortzetten, en dat de specifieke opdracht van cohesiebeleid erin bestaat de verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de verschillende regio's te verkleinen, overeenkomstig artikel 174 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- (3) ONDERKENT dat het cohesiebeleid het belangrijkste investeringsbeleid op EU-niveau is om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te bereiken; en BENADRUKT de meerwaarde van het cohesiebeleid en de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen), meer in het bijzonder:

² Doc. 15802/14.
³ Doc. 9622/1/15 REV 1.
⁴ Doc. 14266/1/15 REV 1.
⁵ Doc. 7075/16.
⁶ Doc. 10668/16.

- a) als stabiel EU-kader voor de lange termijn en verstrekker van financiële middelen voor investeringen in banen en groei, en voor het doorvoeren van structurele hervormingen, door middel van een geïntegreerd optreden op maat van de lidstaten en de verscheidene regio's van de EU;
- b) bij het mobiliseren en coördineren, onder gedeeld beheer, van nationale en subnationale actoren, die op basis van het partnerschapsbeginsel en medegefinancierde projecten rechtstreeks worden betrokken bij het tot stand brengen van de EU-prioriteiten;
- c) als voorloper van een empirisch onderbouwde en resultaatgerichte aanpak op het gebied van EU-investeringen;
- d) door voor vele lidstaten en subnationale actoren positieve prikkels te bieden voor het uitvoeren van structurele hervormingen, het versterken van hun strategische planning en hun bestuurlijke capaciteit, en voor samenwerking.

I. Evaluatie van de cohesiebeidsprogramma's voor de periode 2007-2013

- (4) IS INGENOMEN MET het werkdocument van de diensten van de Commissie, getiteld: "Ex-postevaluatie van het EFRO en het Cohesiefonds 2007-2013" ⁷, waarmee wordt aangetoond dat tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 het cohesiebeleid een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan groei, werkgelegenheid en kansen op het gebied van sociale inclusie in alle types EU-regio's, doelstellingen die in de EU-strategieën zijn omschreven, en dat het heeft meegeholpen de regionale ongelijkheden tussen de lidstaten terug te dringen;
- (5) WIJST EROP dat de resultaten in de ex-postevaluatie van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds tot stand zijn gekomen in een context van economische en sociale uitdagingen, waaronder de diepe, mondiale economische en financiële crisis, de noodzakelijke opbouw van de economie, de infrastructuur en de bestuurlijke capaciteit, in het bijzonder in 13 lidstaten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden, maar ook tegen de achtergrond van veranderende strategische politieke prioriteiten en nieuwe opkomende uitdagingen op EU-niveau;

⁷ Doc. 12371/16.

- (6) BENADRUKT in het bijzonder de volgende bevindingen van de ex-postevaluatie van het EFRO en het Cohesiefonds:
- a) conform het door de Commissie gehanteerd economisch model wordt geraamd dat de 270 miljard EUR die tijdens de periode 2007-2013 via het EFRO en het Cohesiefonds zijn geïnvesteerd, samen met de nationale medefinanciering, in 2023 1 biljoen EUR aanvullend bnp in alle lidstaten zal hebben gegenereerd;
 - b) de door de beheersautoriteiten van de lidstaten gerapporteerde gegevens tonen aan dat het EFRO en het Cohesiefonds bijna 1 miljoen banen zullen hebben opgeleverd, wat een aanzienlijke bijdrage vormt aan de 3 miljoen netto banen die in die periode in de EU zijn gecreëerd;
 - c) de financiële steun in het kader van de EFRO-programma's heeft 400.000 kleine en middelgrote ondernemingen geholpen het hoofd te bieden aan de gevolgen van de economische en financiële crisis, en heeft door innovatie hun concurrentievermogen en uitvoer doen groeien;
 - d) het cohesiebeleid heeft bijgedragen tot een nauwere integratie van de interne markt van de EU, met name door betere vervoersverbindingen (in het bijzonder TEN-T-corridors), tot betere energie-efficiëntie, water- en afvalwaterbehandeling, afvalbeheer, tot modernere infrastructuur voor onderwijs en gezondheidszorg, en tot het uitbouwen van onderzoek en innovatie;
 - e) de financiering door middel van Europese territoriale samenwerkingsprogramma's (Interreg) heeft de samenwerking tussen naburige regio's van verschillende lidstaten, tussen lidstaten onderling en ook buiten de EU versterkt; zij heeft ook ruimere gevolgen bewerkstelligd, met name door specifieke belemmeringen voor de samenwerking over de verschillende sectoren heen te verlichten en voor een betere economische, sociale en milieutechnische integratie te zorgen, en vormt aldus voor een uitstekend voorbeeld van EU-meerwaarde;

- (7) NEEMT ondanks de gunstige resultaten van het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013
NOTA VAN een aantal tekortkomingen tijdens die periode, met name:
- a) zwakke punten inzake relevantie, monitoring, doeltreffendheid en samenhang van de uitgevoerde acties, waarmee wordt aangetoond dat zij niet voldoende resultaatgericht waren; en
 - b) de behoefte aan een sterkere bestuurlijke capaciteit op het managementniveau van de programma's, en aan lagere administratieve lasten en minder kosten;
- (8) NEEMT ER NOTA VAN dat de achterliggende evaluaties van het werkdocument de stand van zaken eind 2014 weergeven, toen over het bereiken van doelstellingen en streefcijfers van de programma's nog niet volledig kon worden gerapporteerd;
- (9) NEEMT ER NOTA VAN dat de Commissie ook een ex-postevaluatie van het Europees Sociaal Fonds (ESF) heeft uitgevoerd, en ZIET UIT naar de presentatie van de resultaten in het werkdocument over die evaluatie; VERZOEKT de Commissie om de evaluatieresultaten van ESI-fondsen in de toekomst op een gecoördineerde wijze te presenteren, zodat dit een volledige evaluatie vergemakkelijkt, met daarbij, waar passend, bijzondere aandacht voor de gebiedsgerichte benadering;
- (10) BEKLEMT OONT dat een rigoureu geëvalueerd cohesiebeleid de beste praktijk is voor empirisch onderbouwde beleidsvorming, en als voorbeeld kan dienen voor andere uit de EU-begroting gefinancierde beleidsmaatregelen van de EU;
- (11) ROEPT de Commissie en de lidstaten OP om in samenwerking met alle betrokken belanghebbenden, de resultaten en baten van door beschikbare evaluaties onderbouwd cohesiebeleid wijd en zijd bekend te maken.

II. Evaluatie van bepaalde nieuwe elementen van het cohesiebeleid en de ESI-fondsen 2014-2020

- (12) WIJST EROP dat in vergelijking met programmeringsperiode 2007-2013 er in het wetgevingskader voor de periode 2014-2020 een aantal nieuwe elementen zijn ingevoerd die de doeltreffendheid, de resultaatgerichtheid en de EU-meerwaarde van de ESI-fondsen moeten versterken. De eerste concrete ervaringen met bepaalde nieuwe elementen, in het bijzonder het prestatiekader, thematische concentratie, ex-antevoorwaarden en het verband met de economische governance van de EU, zijn opgedaan in de lidstaten tijdens de opstelling van hun partnerschapsovereenkomsten en -programma's. Nieuwe elementen toepassen in de praktijk vergt wat tijd en middelen betreft een zorgvuldige voorbereiding om te waarborgen dat de nodige voorwaarden voor een doeltreffende besteding, onder meer nieuwe beheer- en controlesystemen, aanwezig zijn. Tegelijk bieden nieuwe instrumenten uit het wettelijk kader zoals actieplannen, geïntegreerde territoriale investeringen of vanuit de gemeenschap geleide strategieën voor lokale ontwikkeling, nieuwe kansen voor de lidstaten;
- (13) NEEMT ER NOTA VAN dat het omvangrijke programmeringsproces, samen met de laattijdige vaststelling van de wetgevingshandelingen, de parallelle voorbereiding van de afsluiting van de periode 2007-2013 en het onverhoopt lang uitblijven van de aanwijzing van de autoriteiten, de uitvoeringsfase in de periode 2014-2020 hebben vertraagd; VERWACHT evenwel dat de inspanningen die de lidstaten en de Commissie zich tijdens de programmeringsprocedure getroosten, in de komende jaren vruchten zullen afwerpen door een doeltreffender uitvoering van programma's van hoge kwaliteit en de mogelijkheid om in de toekomst voort te bouwen op de verbeteringen die in de huidige periode zijn doorgevoerd; ROEPT de Commissie en de lidstaten OP het nodige te doen om de uitvoering van en de voortgangsrapportage over de lopende programma's te bespoedigen;

- (14) HERINNERT ERAAN dat het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI) voorziet in gerichte ondersteuning om jongerenwerkloosheid aan te pakken, als flankerende maatregel voor de acties die traditioneel door het ESF worden ondersteund en als aanvulling op de nationale strategische kaders, onder meer door de uitvoering van de jongerengarantie; en NEEMT NOTA VAN de recente mededeling van de Commissie ⁸ over de resultaten sinds 2013 bij de uitvoering van de jongerengarantie en het YEI;
- (15) VERZOEKT de Commissie om zo spoedig mogelijk in 2018 de wetgevingsvoorstellen voor de volgende programmeringsperiode van de ESI-fondsen in te dienen, zodat de medewetgevers tijdig tot een akkoord kunnen komen en de basis wordt gelegd voor een vroege start van de programmeringsprocedure;
- (16) ROEPT de Commissie OP te overwegen om nieuwe elementen van de ESI-fondsen te gebruiken als voorbeeld voor andere uit de EU-begroting gefinancierde beleidsmaatregelen van de EU, een en ander in de context van "Een resultaatgerichte EU-begroting", een initiatief ⁹ waarmee de Commissie in 2015 is gestart;

Prestatiekader

- (17) HERINNERT ERAAN dat de ESI-fondsen de eerste financieringsinstrumenten van de EU waren met een op meetbare indicatoren gebaseerd prestatiekader en een evaluatie waaraan een prestatiereserve is gekoppeld die in 2019 uitsluitend kan worden toegewezen aan de prioriteiten van de programma's van de lidstaten die de in het prestatiekader vermelde mijlpalen hebben gehaald;
- (18) IS ZICH BEWUST van de inspanningen en middelen die de lidstaten en de Commissie leveren om de interventielogica en het prestatiekader voor de programma's van de ESI-fondsen te ontwikkelen (in het bijzonder om solide indicatoren en de referentie- en doelwaarden daarvan te omschrijven); NEEMT ER NOTA VAN dat dit proces zinvolle reflecties en besprekingen over het vaststellen van doelstellingen en voortgangstoezicht heeft op gang gebracht, alsook bij de lidstaten en de Commissie heeft bijgedragen tot een andere, meer op resultaten en prestaties gerichte denkwijze;

⁸ Documenten 12749/16 + ADD 1-3.

⁹ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm

Thematische concentratie

- (19) BRENGT IN HERINNERING dat de ESI-fondsen onderworpen zijn aan wettelijke voorschriften op het gebied van thematische concentratie, wat ertoe leidt dat financiële steun meer gericht is op een kleiner aantal gebieden die de grootste bijdrage leveren om de streefcijfers van de Europa 2020-strategie halen, en naar verwacht betere resultaten zal opleveren;
- (20) IS VERHEUGD DAT in de EFRO- en ESF-programma's van de lidstaten de thematische concentratie is bereikt en in vele gevallen verder gaat dan de minimumvereisten; IS evenwel van OORDEEL dat een evenwicht moet worden gehandhaafd tussen de vooraf omschreven vereisten voor een beperkt aantal thematische gebieden en de behoeften van de lidstaten, met inbegrip van de flexibiliteit om tijdens de programmeringsperiode in te spelen op specifieke nationale en regionale uitdagingen op ontwikkelingsgebied;

Ex-antevoorwaarden

- (21) HERINNERT ERAAN dat de eerste ex-antevoorwaarden ingevoerd zijn in de periode 2014-2020, om er voor te zorgen dat de omstandigheden voor een doeltreffend gebruik van fondsen in de lidstaten aanwezig zijn voordat de investering in het kader van de ESI-fondsen plaatsvindt;
- (22) IS ZICH ERVAN BEWUST dat het vervullen van de ex-antevoorwaarden soms veel tijd en middelen kost voordat wetgevingswijzigingen of complexe hervormingen zijn doorgevoerd, maar is van oordeel dat zij een gunstig effect hebben op het algemene investeringsklimaat, de versterking van de bestuurlijke capaciteit en behoorlijk bestuur in vele lidstaten; TOONT ZICH TEVREDEN over de faciliterende rol van ex-antevoorwaarden bij de voorbereiding van projecttrajecten, strategische documenten zoals slimme specialisatiestrategieën, maar ook bij het bespoedigen van de uitvoering van het EU-acquis;

Verband met de economische governance van de EU

- (23) HERINNERT ERAAN dat in het wetgevingskader voor de periode 2014-2020 maatregelen zijn ingevoerd om ervoor te zorgen dat meerjarige investeringen door middel van de ESI-fondsen sporen met de betrokken landspecifieke aanbevelingen. De programmering zorgt ervoor dat de huidige programma's in het kader van ESI-fondsen gericht zijn op het ondersteunen van structurele hervormingen die in overeenstemming zijn met de in het Europees semester vastgelegde EU-prioriteiten;

- (24) IS VAN OORDEEL dat investeringen die sporen met de betrokken landspecifieke aanbevelingen, bijdragen aan de totstandbrenging van structurele hervormingen en aan het verbeteren van de algemene macro-economische situatie van de betrokken lidstaat;
- (25) IS VAN MENING dat, voortbouwend op de eerste positieve ervaringen met de invoering van ex-antevoorwaarden, in de toekomst meer consistentie moet worden betracht tussen de diverse maatregelen die de doeltreffendheid van de ESI-fondsen koppelen aan economische governance, rekening houdend met de noodzaak om tegemoet te komen aan de sociale, economische en territoriale uitdagingen en met de continuïteit en stabiliteit van meerjarige programma's;

Vereenvoudiging

- (26) BETREURT dat de doeltreffendheid en de resultaatgerichtheid van het wetgevingskader van de ESI-fondsen niet ten volle worden benut, omdat overregulering en te veel lagen regelgeving en controles (EU-, nationaal en regionaal niveau) dat bemoeilijken; HERINNERT ERAAN dat vertrouwen tussen alle actoren van essentieel belang is om het gedeelde beheer doeltreffend te laten werken, en dat het vertrouwen verder moet worden versterkt door de ESI-fondsen eenvoudiger, toegankelijker en inzichtelijker voor burgers, ondernemingen en besturen te maken; WIJST in dit verband OPNIEUW op het belang van mechanismen voor vroegtijdige waarschuwing en van een sterkere preventieve rol voor controles op EU- en nationaal niveau;
- (27) IS INGENOMEN MET de bevindingen en aanbevelingen tot dusver van de door de Commissie ingestelde groep op hoog niveau voor het monitoren van vereenvoudiging ten behoeve van begunstigden van de ESI-fondsen, en ZIET UIT naar de werkzaamheden van die groep met betrekking tot de voorbereiding van de programmeringsperiode na 2020;
- (28) NEEMT NOTA van het wetgevingsvoorstel ter vereenvoudiging van de ESI-fondsen voor de lopende programmeringsperiode, dat de Commissie in september 2016 bij de Raad heeft ingediend, en BLIJFT ZICH INZETTEN voor een snelle goedkeuring; ROEPT de Commissie en de lidstaten OP alle opties van het wettelijk kader die bijdragen aan een eenvoudiger uitvoering van de lopende programma's in het kader van ESI-fondsen, zo goed mogelijk te benutten (ook de vroegtijdige opstelling van gedelegeerde handelingen);

(29) ZET IN OP een diepgaande vereenvoudiging, met een evenwicht tussen enerzijds de behoefte aan stabiliteit en continuïteit, en anderzijds aanzienlijk minder administratieve lasten en kosten in de periode na 2020; IS VAN OORDEEL dat, zonder vooruit te lopen op toekomstige beslissingen, de volgende richtingen en nieuwe wegen zorgvuldig moeten worden verkend:

- a) een eenvoudige, duidelijke en beperkte reeks regels voor de ESI-fondsen, met meer nadruk op een geïntegreerde aanpak (bijv. meerfondsenprogramma's en gemeenschappelijke regels voor alle ESI-fondsen), waarbij elk ESI-fonds op doeltreffende en efficiënte wijze resultaten kan boeken in het kader van zijn fondsspecifieke opdrachten, en voorrang wordt gegeven aan de meest eenvoudige beschikbare oplossing;
- b) de regels die gelden voor ESI-fondsen en andere EU-fondsen, en andere EU-beleidsmaatregelen met gevolgen voor de uitvoering van de ESI-fondsen (regels inzake overheidssteun in het bijzonder) moeten verder op elkaar worden afgestemd om de uitvoering van EU-fondsen voor begunstigen te vereenvoudigen, synergieën en complementariteit tussen verschillende programma's te faciliteren en de combinatie van verschillende bronnen te bewerkstelligen, maar ook om de doeltreffendheid en efficiëntie van alle EU-financieringsinstrumenten te kunnen vergelijken;
- c) de invoering en het efficiënt gebruik van het volledige gamma van vereenvoudigde kostenopties, in combinatie met duidelijke voorwaarden inzake controle en audit, moeten verder worden gefaciliteerd;
- d) een eenvoudiger en gestroomlijnd model voor gedeeld beheer, op basis van prestaties in plaats van naleving, teneinde de resultaatgerichtheid van de ESI-fondsen extra te versterken, zonder het belang van preventie, evenredigheid en kosteneffectiviteit uit het oog te verliezen;
- e) nagaan of de lessen die worden getrokken uit voor ander EU-beleid gebruikte uitvoeringsmechanismen kunnen bijdragen aan het verbeteren van de doeltreffendheid van het cohesiebeleid en de ESI-fondsen;
- f) een ruimere toepassing van proportionaliteit en de invoering van differentiatie bij de uitvoering van de programma's in het kader van ESI-fondsen, op basis van objectieve criteria en positieve prikkels voor programma's;

- (30) BLIJFT ERVAN OVERTUIGD dat een regelmatig politiek debat nodig is tussen de bevoegde ministers in de Raad Algemene Zaken, om de uitvoering en de resultaten van het cohesiebeleid en van de ESI-fondsen te bespreken, en om de voorbereiding van het beleidskader voor de periode na 2020 te ondersteunen.
-