



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 7 december 2011 (14.12)
(OR. en)**

18097/11

**Interinstitutioneel dossier:
2011/0276(COD)**

**FSTR 90
FC 64
REGIO 157
SOC 1075
AGRISTR 82
PECHE 375
CADREFIN 177**

VERSLAG

van: het voorzitterschap
aan: het Comité van permanente vertegenwoordigers / de Raad

nr. Comv.: 15243/11 FSTR49 FC 39 REGIO 83 SOC 859 AGRISTR 56 PECHE 279
CADREFIN 87 CODEC 1632
15250/11 FC 40 REGIO 86 CADREFIN 90 CODEC 1635
15251/11 REGIO 87 CADREFIN 91 CODEC 1636
15249/11 FSTR 51 REGIO 85 CADREFIN 89 CODEC 1634
15247/11 FSTR 50 SOC 860 REGIO 84 CADREFIN 88 CODEC 1633
15253/11 REGIO 88 CADREFIN 92 FSTR 52 CODEC 1637

Betreft: Wetgevingspakket cohesiebeleid
- Verslag van het voorzitterschap

I. INLEIDING

1. De Commissie heeft op 10 oktober 2011 het wetgevingspakket cohesiebeleid voor de financieringsperiode 2014-2020 bij de Raad ingediend, dat tevens gemeenschappelijke bepalingen inzake de vijf fondsen van het gemeenschappelijk strategisch kader (GSK) bevat, namelijk het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

2. Hoewel het wetgevingspakket laat is bekendgemaakt, is het voorzitterschap erin geslaagd de behandeling ervan in 13 vergaderingen van de Groep structuurmaatregelen goed te laten opschieten.
3. Het voorzitterschap wenst dat de ministers die met het cohesiebeleid belast zijn op 16 december 2011 in de marge van de Raad Algemene Zaken een oriënterend debat houden. Dit verslag is bedoeld als referentiepunt bij de gedachtewisseling die de ministers aan de hand van de vragenlijst van het voorzitterschap zullen houden. De ministeriële bespreking moet de verdere onderhandelingen over het wetgevingspakket sturen; de resultaten ervan zullen in december 2011 in het verslag van het voorzitterschap aan de Groep structuurmaatregelen worden gepresenteerd.

II. STAND VAN ZAKEN

4. De vorige voorzitterschappen, de Commissie en de lidstaten hebben de weg geëffend voor de onderhandelingen over het wetgevingspakket. Het volledige pakket werd in de eerste twee vergaderingen toegelicht, zodat de lidstaten algemene vragen konden stellen en specifieke punten uit belangrijke onderdelen van het pakket konden gaan behandelen. In overleg met de partners in het voorzitterstrio heeft het voorzitterschap de nadere bespreking rond themaclusters gestructureerd.
5. Tot dusver is in de groep over de volgende themaclusters onderhandeld: strategische programmering, thematische concentratie, voorafgaande voorwaarden en evaluatie van de prestaties, territoriale ontwikkeling. Omdat ze zo belangrijk zijn voor het cohesiebeleid, heeft de Groep structuurmaatregelen ook bijgedragen aan de discussies over de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen en over de macro-economische voorwaarden, die vooral in verband met het meerjarig financieel kader worden gevoerd. Om de besprekingen in de Groep structuurmaatregelen vlotter te laten verlopen, heeft het voorzitterschap drie technische vergaderingen georganiseerd, respectievelijk over de onderhandelingsclusters strategische programmering, territoriale ontwikkeling en voorafgaande voorwaarden.

Algemene opmerkingen na de tot dusver gevoerde besprekingen

6. De lidstaten zijn ingenomen met de hoofdlijnen van de door de Commissie voorgestelde veranderingen in het cohesiebeleid, namelijk: het cohesiebeleid wordt rechtstreeks gekoppeld aan de streefdoelen van de Europa 2020-strategie, door middel van een aantal thematische doelstellingen, door de thema's zo op deze doelstellingen te concentreren dat een maximale meerwaarde tot stand komt, door aan te sturen op de gewenste resultaten, en door middel van een geïntegreerde ontwikkelingsaanpak op het Europese niveau (een reeks gemeenschappelijke bepalingen voor de vijf fondsen) en in voorkomend geval op de andere territoriale niveaus. De meerderheid van de lidstaten beschouwt het voorstel van de Commissie als een goed uitgangspunt voor de onderhandelingen, maar wijst erop dat de specifieke mechanismen en instrumenten nog zeer voor verbetering vatbaar zijn. Veel delegaties benadrukken dat de bijdrage van het cohesiebeleid aan de Europa 2020-strategie alleen effect zal kunnen sorteren als de cohesiesteun aangepast is aan de specifieke territoriale context van de lidstaat, de regio, kortom het territoriale verband waarin het beleid opereert.
7. Tot dusver vallen de volgende principes ter beoordeling en verbetering van het Commissievoorstel te onderkennen:
 - a. Bepaalde voorstellen van de Commissie lijken op gespannen voet te staan met het subsidiariteitsbeginsel. Van cruciaal belang daarom is het juiste evenwicht in de taakverdeling tussen lidstaten en Commissie, met name op terreinen als: de rol van de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van artikel 121, lid 2, en in verband hiermee 's Raads aanbevelingen in het kader van artikel 148, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de mechanismen van thematische concentratie, de voorafgaande voorwaarden en de macro-economische voorwaarden. Dit zal op zijn beurt voldoende eigen inbreng en grotere effectiviteit van de cohesiesteun opleveren.
 - b. Tegelijk moet het partnerschapsbeginsel ervoor zorgen dat de gelaagde en bottom-up aspecten van het cohesiebeleid verder worden benadrukt; hiertoe moeten, overeenkomstig de in een gegeven lidstaat gevestigde samenwerkingspraktijk, de juiste partners betrokken worden bij de strategische programmering en implementaties.

- c. Voorts zijn flexibiliteit en proportionaliteit geboden in het licht van de verschillen in institutionele omgeving tussen lidstaten en regio's en hun specifieke territoriale context en groeimogelijkheden. Bij het bepalen van de verplichtingen van de partijen die bij de voorbereiding en de uitvoering van de programma's worden betrokken, moeten de omvang en de specifieke functie van de cohesiesteun in de lidstaat in kwestie in aanmerking worden genomen. Administratieve lasten moeten terdege worden gerechtvaardigd door duidelijke effectiviteits- en efficiëntiewinst.
- d. Omdat het cohesiebeleid meerjarig is, moet gedurende de gehele programmeringsperiode in een stabiel strategisch en juridisch kader kunnen worden gehandeld. De verordeningen moeten daarom alle bij de uitvoering van het cohesiebeleid betrokken partijen voldoende rechtszekerheid bieden; zij mogen niet worden gehinderd doordat de nodige rechtsvoorschriften te laat worden vastgesteld of in de loop van de programmeringsperiode frequent worden gewijzigd.
- e. Een grote meerderheid van de delegaties acht het dan ook onontbeerlijk dat de aandacht verder wordt gericht op vereenvoudiging en dat het nieuwe rechtskader van het cohesiebeleid lichter en gebruiksvriendelijker wordt. Te uitgesponnen teksten, overlapping en dubbelzinnigheid zijn uit den boze.
- f. Aangezien de Commissie voorstelt een aantal gemeenschappelijke bepalingen voor de vijf fondsen in één wettekst op te nemen - wat de goedkeuring van de lidstaten wegdraagt - is het ter wille van de harmonisatie en de coherentie absoluut zaak de onderhandelingen over de verschillende fondsenverordeningen te coördineren.

Stand van de discussie over de specifieke thematische onderhandelingsclusters

- 8. De keuze van de thematische onderhandelingsclusters door het voorzitterschap is allereerst ingegeven door de omstandigheid dat de voorbereiding van de volgende programmeringsperiode zo snel mogelijk moet worden aangevat, om te vermijden dat te laat begonnen wordt met de uitvoering van de programma's voor 2014-2020. Daarom wordt overwogen bepaalde onderdelen van de clusters strategische programmering en thematische concentratie - waarvoor het voorzitterschap een compromisvoorstel heeft

gedaan - te behandelen nadat andere, daaraan verwante thematische clusters door de groep puntsgewijs zijn behandeld.

Strategische programmering

9. Bij de bespreking van de strategische programmering is één thema herhaaldelijk op de voorgrond gekomen, namelijk de mechanismen waarmee het cohesiebeleid in de praktijk zal worden gekoppeld aan de Europa 2020-strategie en aan het Europees semester. Verscheidene delegaties vragen zich af of het GSK, het partnerschapscontract en de programma's, gelet op zowel hun juridische, niet-bindende status als hun beperkte, eenjarige karakter, wel gekoppeld kunnen worden aan de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van artikel 121, lid 2, en - in verband hiermee - aan 's Raads aanbevelingen in het kader van artikel 148, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Enkele lidstaten zijn van mening dat deze aanbevelingen betrekking hebben op een breder scala van beleidsmaatregelen en structuurhervormingen, en niet specifiek op het cohesiebeleid. Er zijn lidstaten die voorstellen in plaats daarvan het partnerschapscontract en de programma's te koppelen aan de nationale hervormingsprogramma's.

10. Een belangrijke noviteit in de strategische programmering - waarmee een meer geïntegreerde aanpak wordt beoogd - is dat het voorgestelde gemeenschappelijk strategisch kader niet slechts het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds omvat, maar ook het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij. De onderlinge afstemming en de coördinatie van de vijf fondsen in het GSK worden door de lidstaten in het algemeen toegejuicht. Volgens enkele delegaties moet het GSK zorgen voor strategische sturing en coördinatie ten aanzien van de thematische en territoriale dimensie van de steun uit de GSK-fondsen en uit andere beleidsmaatregelen van de Unie op Europees niveau, maar mag het de fondsen niet op nationaal en regionaal niveau aan pasklare regels onderwerpen. In dit verband zetten tal van lidstaten vraagtekens bij de kernacties, wat het verband met andere elementen van de strategische programmering betreft - vooral de thematische doelstellingen, de investeringsprioriteiten en de categorieën steunmaatregelen.

Voorts hebben veel delegaties er bezwaar tegen dat de Commissie een zo belangrijk stuk bij gedelegeerde handeling wil vaststellen. Aan de hand van de keuzenota zijn andere mogelijkheden voor het vaststellen van het GSK verkend: onderdeel van de algemene verordening, afzonderlijke verordening van het Europees Parlement en de Raad, of bijlage bij de gemeenschappelijke verordening; een groot aantal delegaties verkiest deze laatste optie. Ook zijn sommige lidstaten van oordeel dat de territoriale dimensie van het GSK verder moet worden opgewaardeerd.

11. Een ander belangrijk element in de strategische programmering is **het partnerschapscontract (PC)**, omdat daarin naar voren komt volgens welke strategie een lidstaat maximaal gebruik wil maken van wat hij uit de GSK-fondsen ontvangt. Veel lidstaten onderstrepen dat zij het PC zouden moeten kunnen aanpassen aan hun specifieke situatie en hun gelaagde staatsstructuur. Verlangd wordt dat het PC zo eenvoudig mogelijk gehouden wordt, maar ook klinkt bezorgdheid omtrent de timing. Volgens het voorstel van de Commissie zou het ontwerp van het PC immers samen met de ontwerp-programma's moeten worden ingediend, wat enkele lidstaten niet haalbaar achten. Daarnaast zijn er lidstaten die vinden dat een termijn van zes maanden voor de goedkeuring van het PC door de Commissie te lang is.
12. De cohesiebeleidsfondsen zullen worden gebruikt via **operationele programma's** die coherent zijn met het PC. Sommige lidstaten vrezen echter dat de OP's en de al in het PC geregelde punten elkaar zouden kunnen overlappen. De mogelijkheid om OP's op te stellen waarin gebruik wordt gemaakt van meerdere fondsen wordt in het algemeen door de lidstaten verwelkomd. Veel lidstaten betwijfelen echter of een geïntegreerde, meervondsenaanpak echt werkbaar zou zijn, omdat het voorgestelde niveau van kruisfinanciering lager ligt dan in de huidige programmeringsperiode en de prioritaire assen geacht worden betrekking te hebben op één fonds.
13. Het voorstel van de Commissie voor een **gezamenlijk actieplan** als innovatief proefinstrument wordt door de lidstaten toegejuicht, maar moet verder worden uitgediept.

14. Wat de **Europese territoriale samenwerking** betreft, vragen enkele lidstaten zich af in hoeverre deze samenwerking in het PC haar beslag moet krijgen, en hoe de PC's van verschillende lidstaten kunnen worden gecoördineerd wanneer steunmaatregelen in de OP's van de Europese territoriale samenwerking worden overwogen.
15. De lidstaten zijn ingenomen met de algemene lijnen van het compromisvoorstel dat het voorzitterschap met betrekking tot deze thematische onderhandelingscluster heeft gedaan.

Thematische concentratie

16. Door de bank genomen staan de lidstaten achter het idee van **thematische concentratie** en de invoering van een keuzelijst van thematische doelstellingen als middel om resultaatgerichter te werken en zodoende tot een effectiever en efficiënter beleid te komen. Sommige hebben echter bedenkingen bij bepaalde voorstellen om dit uit te werken, met name in de volgende zin:
 - a. Enkele lidstaten hebben vragen omtrent de **verschillende concentratiemechanismen** voor het EFRO en het ESF. Meer bepaald zien zij niet in waarom de regionale bestemming in het geval van het EFRO op nationaal niveau volgens de thematische doelstellingen wordt bepaald, en in het geval van het ESF op het niveau van de operationele programma's volgens de prioritaire investeringen.
 - b. Een aantal lidstaten betwijfelt of het **duidelijk scheiden van de fondsen** in het kader van de thematische concentratie wel een geschikt instrument is in dit verband, gelet op de tussen de lidstaten bestaande verschillen in uitgangspositie, nationaal beleid, potentieel, ontwikkelingsproblemen en cohesiebeleidsteun. Meer bepaald de voorgestelde reservering van ten minste 20% van de totale nationale ESF-steun voor de thematische doelstelling betreffende sociale insluiting en armoede wordt door bepaalde lidstaten ter discussie gesteld. Evenzo roept het reserveren van ten minste 5% van de totale nationale EFRO-steun voor stadsontwikkeling vragen op.

Het bestemmen van de totale nationale EFRO-steun voor de thematische doelstelling koolstofarme economie wordt door sommige delegaties als te prescriptief ervaren, en doet volgens hen onvoldoende recht aan hetgeen in verband met andere thematische doelstellingen en door het Cohesiefonds aan de beoogde koolstofarme economie wordt bijgedragen.

- c. Een aantal lidstaten attendeert erop dat het **verband tussen de thematische doelstellingen, de investeringsprioriteiten en de categorieën steunmaatregelen**, met name als instrument van bewaking en strategische programmering, niet duidelijk is. Zij wensen dat expliciet wordt vermeld wie beslist over de investeringsprioriteiten en de categorieën steunmaatregelen die de thematische doelstellingen moeten helpen verwezenlijken.
 - d. Enkele lidstaten vragen waarom er met betrekking tot de thematische doelstellingen geen sprake is van steun voor grote ondernemingen; de spill-overeffecten van zulke steun zouden immers ook het mkb ten goede komen. Verscheidene lidstaten hebben kritiek op het voorstel om meer ontwikkelde regio's niet ook, wanneer dat gerechtvaardigd is, in basisinfrastructuur te laten investeren, met name inzake ict (informatie- en communicatietechnologie) en vervoer. Ook wordt gepleit voor steun voor investeringen in energie-infrastructuur die niet strikt verband houdt met de koolstofarme economie, en in toerisme.
17. Wat de **Europese territoriale samenwerking** betreft, verzet een groot aantal lidstaten zich ertegen dat slechts vier thematische doelstellingen in de grensoverschrijdende en transnationale sfeer liggen. Sommige vinden dat de steun voor basisinfrastructuur duidelijker moet worden geregeld, gelet vooral op het belang van de bedoelde investeringen in de OP's van de grensoverschrijdende samenwerking. Ook wordt meer duidelijkheid verlangd inzake de wijze waarop de macroregionale strategieën als extra thematische doelstelling een plaats moeten krijgen in de transnationale sfeer.
18. Het voorzitterschap heeft voorts een compromisvoorstel inzake de thematische onderhandelingscluster opgesteld, dat in december 2011 zal worden besproken.

Voorafgaande voorwaarden en evaluatie van de prestaties

19. In het algemeen zijn de lidstaten voorstander van **voorafgaande voorwaarden**, omdat zij het pad effenen voor grotere efficiëntie in de steunverlening en dus in het cohesiebeleid. Er is echter zware kritiek op het feit dat de door de Commissie voorgestelde voorafgaande voorwaarden niet rechtstreeks te maken hebben met de effectiviteit en de efficiëntie van het cohesiebeleid. De lidstaten herhalen dat het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel moeten worden gerespecteerd. Wat de evenredigheid betreft, zijn hun reserves ingegeven door het feit dat het grote aantal voorafgaande voorwaarden een al te grote administratieve rompslomp dreigt te zullen veroorzaken, en dat zij met name in lidstaten en regio's met minder steun niet zullen kunnen worden toegepast. Uit het oogpunt van subsidiariteit vrezen sommige lidstaten dat de voorafgaande voorwaarden verder reiken dan het cohesiebeleid en te zeer de nationale bevoegdheid op andere beleidsterreinen zullen aantasten. In dit verband zetten zij vraagtekens bij de rechtsgrond voor bepaalde voorafgaande voorwaarden. Ook de mogelijkheid om de tussentijdse betalingen al bij het begin van de steunverlening te laten opschorten stuit op kritiek.
20. Veel lidstaten spreken zich in het algemeen uit voor het voorgestelde **prestatiekader**, dat betere resultaten moet opleveren. Anderzijds vinden alle lidstaten, met betrekking tot de vaststelling van een **prestatiereserve**, dat het naast elkaar hanteren van negatieve en positieve stimulansen contraproductief kan werken, namelijk in het voordeel van minder ambitieuze programma's met bescheidener en gemakkelijker te halen streefdoelen. Dit kan zeer nadelig blijken voor de groei en de investeringen in de sector onderzoek en innovatie, waar de projecten uit hun aard complexer zijn. Veel lidstaten hebben namelijk grote bezwaren tegen het voorstel van de Commissie om aan het eind van de programmeringsperiode een financiële correctie toe te passen, omdat aldus in een zeer laat stadium een te zware sanctie wordt opgelegd.

Territoriale ontwikkeling

21. Onder de lidstaten bestond algemene steun voor het verder ontwikkelen van de territoriale dimensie van het cohesiebeleid en het invoeren van enkele gespecialiseerde **instrumenten voor territoriale ontwikkeling**. Sommige delegaties vroegen zich echter af of de veelheid aan instrumenten voor territoriale ontwikkeling niet zou leiden tot een versnippering van de cohesiebeleidsmaatregelen. Een aanzienlijk aantal lidstaten achtte het noodzakelijk dat er meer duidelijkheid wordt geschapen over het verband tussen vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (Community-Led Local Development - CLLD) en geïntegreerde territoriale investeringen (Integrated Territorial Investment - ITI), wat hun respectieve rol en praktische toepassing betreft.

22. Over de **ITI** betwijfelden sommige lidstaten of die wel het enige instrument moeten worden voor het leveren van strategieën voor duurzame stedelijke ontwikkeling. De verplichting om in het partnerschapscontract **een lijst van steden** op te nemen waar dergelijke strategieën moeten worden uitgevoerd, heeft twijfels doen rijzen bij veel delegaties, die dat als een onnodige beperking beschouwen. Ook waren er twijfels bij de vraag of steden wel voldoende in staat zijn de ITI's te beheren, en werd bijgevolg een voorstel gedaan voor slechts een gedeeltelijke bevoegdheidsdelegatie aan de steden. Voorts vroeg een aantal lidstaten specifiek naar de redenen voor de invoering van het **platform voor stedelijke ontwikkeling**, terwijl een instrument dat er heel erg op lijkt, namelijk Urbact, ernaast zal blijven functioneren.

23. Wat de **CLLD** betreft, reageerden veel lidstaten instemmend op de mogelijkheid om steun uit alle vijf GSK-fondsen te combineren, maar vroegen zij zich tegelijkertijd af of de uitvoering van de strategieën voor lokale ontwikkeling met behulp van meerdere fondsen niet te ingewikkeld wordt – met name in het licht van de verschillende uitvoeringssystemen van de GSK-fondsen – en verzochten zij om nadere verduidelijking van de bepalingen ter zake. Daarnaast bestaat er behoefte aan een nadere toelichting bij de in het voorstel gehanteerde definities van gebied en populatie, van de procedure voor het selecteren van de strategieën voor lokale ontwikkeling en de beoogde deadline.

Andere vraagstukken in verband met het cohesiebeleid

24. Ter zake van de **macro-economische voorwaarden** werd er onder de delegaties verschillend gedacht over de toepasselijkheid van de door de Commissie voorgestelde instrumenten – volgens sommige delegaties moet er worden gezorgd voor een stabiel macro-economisch klimaat voor de GSK-fondsen, terwijl volgens andere de macro-economische voorwaarden niet met de doelstellingen van het cohesiebeleid te verenigen zijn. Daarnaast werd onderstreept dat regio's en begunstigden niet gestraft moeten worden vanwege tekortkomingen bij de centrale regeringen, waarop zij geen invloed hebben. In dat verband bestonden er bij veel delegaties twijfels of de beginselen gelijke behandeling en evenredigheid wel naar behoren in aanmerking zijn genomen in het Commissievoorstel, aangezien minder ontwikkelde lidstaten en regio's zwaarder door mogelijke sancties getroffen zouden worden dan meer ontwikkelde. Diverse lidstaten stelden voor de macro-economische voorwaarden op andere gedeelten van de EU-begroting toe te passen om een gelijk speelveld te garanderen. Een aantal lidstaten vond dat het voorstel teveel macht aan de Commissie geeft, doordat zij de mogelijkheid krijgt de partnerschapscontracten en de programma's unilateraal te wijzigen.
25. De Commissie presenteerde de Groep Structuurmaatregelen de **financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen** (Connecting Europe Facility - CEF) en daarna volgde een korte discussie. Het voornaamste punt is de gedachte om 10 miljard EUR te oormerken en uit het Cohesiefonds over te hevelen naar de Connecting Europe-faciliteit. Enkele lidstaten hadden reserves bij een dergelijke regeling, niet alleen omdat zij dientengevolge minder middelen uit het Cohesiefonds toegewezen zullen krijgen, maar ook omdat zij vrezen dat de voor de CEF bestemde middelen, indien zij niet worden opgenomen, verloren zullen zijn. Een ander bezwaar dat door verscheidene lidstaten naar voren werd gebracht, is dat investeringen in de wegeninfrastructuur via de CEF niet mogelijk zijn.

26. Het wetgevingspakket voor het cohesiebeleid is ook besproken **in het kader van de andere Raadsformaties**. De Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken heeft zich op 3 oktober 2011 beraden over de bijdrage van het ESF aan de uitvoering van de Europa 2020-strategie, en de Raad Algemene Zaken heeft zich op 15 november 2011 over deze vraagstukken gebogen, die nauw gerelateerd zijn aan de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader. Het resultaat van deze besprekingen is weergegeven in de respectieve verslagen van het voorzitterschap:
- Het Europees Sociaal Fonds in de uitvoering van de Europa 2020-strategie (document 18149/11); en
 - Meerjarig financieel kader (2014-2020) - Verslag over de voortgang van de werkzaamheden in de Raad in het tweede halfjaar van 2011 (document 17448/1/11 REV 1).

III. CONCLUSIE

27. Het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt verzocht de Raad (Algemene Zaken) te verzoeken in zijn zitting op 16 december 2011 nota te nemen van dit verslag.