



EUROPEES PARLEMENT

2014 - 2019

Commissie regionale ontwikkeling

2014/2245(INI)

6.2.2015

ONTWERPVERSLAG

over investeringen ter bevordering van banen en groei: bevordering van de economische, sociale en territoriale cohesie in de Unie (2014/2245(INI))

Commissie regionale ontwikkeling

Rapporteur: Tamás Deutsch

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
TOELICHTING	13

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over investeringen ter bevordering van banen en groei: bevordering van de economische, sociale en territoriale cohesie in de Unie (2014/2245(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien het zesde verslag van de Commissie inzake economische, sociale en territoriale cohesie getiteld "Investeren in groei en werkgelegenheid: bevordering van de economische, sociale en territoriale cohesie in de Unie" van 23 juli 2014 (hierna: "het zesde cohesieverslag"),
- gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en met name de artikelen 4, 162 en 174 tot en met 178,
- gezien Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (hierna: "de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen")¹,
- gezien Verordening (EU) nr. 1301/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en specifieke bepalingen met betrekking tot de doelstelling "Investeren in groei en werkgelegenheid", en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1080/2006²,
- gezien Verordening (EU) nr. 1304/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1081/2006 van de Raad³,
- gezien Verordening (EU) nr. 1299/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende specifieke bepalingen voor steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling ter verwezenlijking van de doelstelling "Europese territoriale samenwerking"⁴,
- gezien Verordening (EU) nr. 1302/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1082/2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), wat de verduidelijking, vereenvoudiging en verbetering van de oprichting en werking van dergelijke

¹ PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320.

² PB L 347 van 20.12.2013, blz. 289.

³ PB L 347 van 20.12.2013, blz. 470.

⁴ PB L 347 van 20.12.2013, blz. 259.

groeperingen betreft¹,

- gezien Verordening (EU) nr. 1300/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1084/2006 van de Raad²,
- gezien Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad van 2 december 2013 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020³,
- gezien Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002⁴,
- gezien de "Territoriale Agenda van de Europese Unie 2020: voor een geïntegreerd, intelligent en duurzaam Europa van diverse regio's", zoals overeengekomen tijdens de informele bijeenkomst van de voor ruimtelijke ordening en territoriale ontwikkeling bevoegde ministers te Gödöllő, Hongarije, op 19 mei 2011,
- gezien het achtste voortgangsverslag van de Commissie over economische, sociale en territoriale cohesie getiteld "De regionale en stedelijke dimensie van de crisis" van 26 juni 2013,
- gezien zijn resolutie van 14 januari 2014 over slimme specialisatie: netwerken van kenniscentra voor een doeltreffend cohesiebeleid⁵,
- gezien zijn resolutie van 14 januari 2014 over de gereedheid van de EU-lidstaten voor een doeltreffende en tijdige aanvang van de nieuwe programmeringsperiode van het cohesiebeleid⁶,
- gezien zijn resolutie van 26 februari 2014 over het zevende en achtste voortgangsverslag van de Europese Commissie over het cohesiebeleid van de EU en het strategisch verslag 2013 over de uitvoering van de programma's 2007-2013⁷,
- gezien zijn resolutie van 27 november 2014 over vertraging bij de start van het cohesiebeleid 2014-2020⁸,
- gezien de mededeling van de Commissie van 19 oktober 2011 getiteld "Een kader voor de volgende generatie innovatieve financiële instrumenten – de EU-platforms voor eigen en vreemd vermogen" (COM(2011)0662),
- gezien de mededeling van de Commissie van 26 november 2014 getiteld "Een

¹ PB L 347 van 20.12.2013, blz. 303.

² PB L 347 van 20.12.2013, blz. 281.

³ PB L 347 van 20.12.2013, blz. 884.

⁴ PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1.

⁵ Aangenomen teksten, P7_TA(2014)0002.

⁶ Aangenomen teksten, P7_TA(2014)0015.

⁷ Aangenomen teksten, P7_TA(2014)0132.

⁸ Aangenomen teksten, P8_TA(2014)0068.

investeringsplan voor Europa" (COM(2014)0903),

- gezien de mededeling van de Commissie van 13 januari 2015 getiteld "Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact" (COM(2015)0012),
 - gezien het speciale verslag van de Europese Rekenkamer getiteld "Door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling gefinancierde financiële instrumenten voor het midden- en kleinbedrijf" (speciaal verslag nr. 2/2012),
 - gezien de conclusies van de Raad over het zesde verslag inzake economische, sociale en territoriale cohesie: investeren in groei en werkgelegenheid, goedgekeurd door de Raad Algemene Zaken (Cohesie) op 19 november 2014,
 - gezien het advies van het Comité van de Regio's van 3 december 2014 over het zesde verslag inzake economische, sociale en territoriale cohesie¹,
 - gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 21 januari 2015 over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Zesde verslag inzake economische, sociale en territoriale cohesie: investeren in groei en werkgelegenheid²,
 - gezien artikel 52 van zijn Reglement,
- A. overwegende dat de doorslaggevende rol van het EU-cohesiebeleid bij het verkleinen van regionale verschillen, het bevorderen van economische, sociale en territoriale cohesie van de regio's van de lidstaten en het ondersteunen van het scheppen van banen onbetwistbaar is; overwegende dat het cohesiebeleid, met een begroting van meer dan 350 miljard EUR tot 2020, het belangrijkste EU-brede beleidsterrein op het gebied van investeringen in de reële economie is, alsook een belangrijk instrument voor groei en werkgelegenheid in de EU; overwegende dat financiering in het kader van het cohesiebeleid voor een aantal lidstaten de belangrijkste bron van overheidsinvesteringen vormt; overwegende dat de concrete, zichtbare aard van de resultaten van het cohesiebeleid is bevestigd door vele verschillende evaluatiemethodes;
- B. overwegende dat het te rechtvaardigen is dat de doelstellingen van het cohesiebeleid in de loop der tijd veranderd zijn en dat het beleid zelf nauwer verweven is geraakt met de algemene beleidsagenda van de EU; overwegende dat de oorspronkelijke rol van het cohesiebeleid - het versterken van de economische, sociale en territoriale cohesie in alle EU-regio's - evenwel moet worden bevorderd; overwegende dat het cohesiebeleid niet louter mag worden gezien als een instrument voor het bereiken van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en andere EU-ontwikkelingsstrategieën;
- C. overwegende dat de middelen voor het cohesiebeleid middels een thematische concentratie worden toegespitst op een beperkt aantal strategische doelstellingen met

¹ PB C 19 van 21.1.2015, blz. 9.

² Advies van 21 januari 2015 (EESC 4756/2014 - ECO/370) (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

groeipotentieel;

- D. overwegende dat de partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's strategische instrumenten zijn die de investeringen in de lidstaten en de regio's sturen, zoals bedoeld in de artikelen 14, 16 en 29 van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen met een tijdschema voor de indiening en vaststelling ervan, op grond waarvan de partnerschapsovereenkomsten eind augustus 2014 moeten zijn vastgesteld en de operationele programma's uiterlijk eind januari 2015;
- E. overwegende dat de opeenvolgende Raadsvoorzitters van 2015 en 2016 tijdens de informele Raadsvergadering in Gödöllő, Hongarije, in 2011 gevraagd zijn om te evalueren en te overwegen of de Territoriale Agenda van de EU 2020 moet worden herzien, daarbij rekening houdend met hoe deze in de praktijk werkt, en vervolgens eventueel een dergelijke herziening uit te voeren;

Resultaten en uitdagingen van het cohesiebeleid in de context van de economische en financiële crisis (programmeringsperiode 2007-2013)

1. onderstreept dat de investeringen in het kader van het cohesiebeleid de negatieve gevolgen van de economische en financiële crisis voor een belangrijk deel hebben opgevangen en stabiliteit aan de regio's hebben gebracht door de fondsenstroom te waarborgen toen de nationale en regionale publieke en private investeringen sterk terugliepen;
2. benadrukt dat het cohesiebeleid heeft aangetoond snel te kunnen reageren met flexibele maatregelen om de liquiditeit voor de lidstaten en de regio's te verbeteren, zoals het beperken van de nationale cofinanciering en het verstrekken van aanvullende vooruitbetalingen, alsook het opnieuw toewijzen van 13 % van de totale fondsen (45 miljard euro) ter ondersteuning van de economische activiteit en de werkgelegenheid met directe gevolgen;
3. is ingenomen met de recente hervorming van het cohesiebeleid gericht op de aanpak van deze uitdagingen, op basis van een samenhangend strategisch kader voor 2014-2020 met duidelijke doelstellingen en stimulansen voor alle operationele programma's; verzoekt alle betrokkenen de effectiviteit en efficiëntie van de tenuitvoerlegging van het nieuwe wetgevingskader voor het cohesiebeleid te waarborgen;
4. benadrukt dat een stabiel fiscaal en economisch – en regelgevings-, administratief en institutioneel – klimaat van essentieel belang is voor de effectiviteit van het cohesiebeleid; benadrukt dat het beleid nauw moet worden afgestemd op de sectorale beleidsmaatregelen en andere EU-investeringsregelingen, teneinde zowel de cohesie- als de Europa 2020-doelstellingen te verwezenlijken;

Tenuitvoerlegging en betalingsproblemen

5. uit zijn ernstige bezorgdheid over de aanzienlijke vertraging bij de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid 2014-2020, waaronder de vertraging bij de vaststelling van de operationele programma's, aangezien eind 2014 slechts iets meer dan 100 operationele programma's waren vastgesteld, alsook een betalingsachterstand van circa 25 miljard

euro voor de programmeringsperiode 2007-2013; benadrukt dat deze vertragingen de geloofwaardigheid, effectiviteit en duurzaamheid van het cohesiebeleid ondermijnen, waardoor het voor de nationale, regionale en lokale autoriteiten moeilijker wordt om te zorgen voor een doeltreffende planning en tenuitvoerlegging van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) voor de periode 2014-2020;

6. onderstreept dat bovengenoemde achterstand binnen rubriek 1b van de EU-begroting in feite de belangrijkste onmiddellijke factor is die de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid in gevaar brengt, zowel in de vorige als naar verwachting de huidige programmeringsperiode 2014-2020; wijst er nogmaals op dat de gevolgen van deze achterstand sterk voelbaar zijn voor de actoren uit het cohesiebeleid in het veld, soms zelfs in extreme mate; verzoekt de Commissie derhalve een routekaart op te stellen met daarin een specifiek tijdschema voor concrete, stapsgewijze beleidsmaatregelen, ondersteund door geselecteerde begrotingsmiddelen, teneinde de achterstand te beperken en uiteindelijk weg te werken; is ervan overtuigd dat met deze maatregelen allereerst moet worden beoogd om van 2015 het jaar te maken waarin de beperking van deze achterstand duidelijk voelbaar wordt;
7. benadrukt dat het absoluut noodzakelijk is om de operationele programma's zo snel mogelijk na de vaststelling ervan ten uitvoer te leggen, teneinde de resultaten van de investeringen te maximaliseren, banengroei te stimuleren en de groei van de productiviteit verder te vergroten, en dat de Commissie en de lidstaten alles in het werk moeten stellen om de vaststelling ervan te versnellen; vraagt de Commissie alle mogelijkheden te onderzoeken om haar interne procedures te stroomlijnen teneinde ervoor te zorgen dat de operationele programma's die na de uiterste termijn van 24 november 2014 opnieuw zijn ingediend ook in overweging worden genomen, en daarbij oog te blijven houden voor kwaliteit en de noodzaak fraude te blijven bestrijden; is zich ervan bewust dat er voor de vaststelling van de operationele programma's twee scenario's overwogen worden, die allebei inhouden dat de start van de uitvoering verdere vertraging oploopt;
8. vraagt de Commissie, met het oog op het bovengenoemde, het Parlement zo snel mogelijk de geplande maatregelen ter bevordering van de tenuitvoerlegging van de operationele programma's voor te leggen, samen met het geplande tijdschema, en toe te lichten welke gevolgen de betalingsachterstand voor de start van de uitvoering van de nieuwe operationele programma's zal hebben, en oplossingen aan te reiken om de schade zo veel mogelijk te beperken; verzoekt de Commissie voorts om in het kader van het verslag over de uitkomst van de onderhandelingen als bedoeld in artikel 16, lid 3, van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van de vertragingen bij de aanvang van het cohesiebeleid 2014-2020 voor de groei en werkgelegenheid en tevens aanbevelingen te doen op basis van de hieruit getrokken lessen;

Cohesiebeleid als kernelement van slimme, duurzame en inclusieve investeringen 2014-2020

9. wijst opnieuw op de oorspronkelijke rol van het cohesiebeleid om economische, sociale en territoriale ontwikkeling te bevorderen en regionale verschillen te beperken;

onderstreept dat het beleid, gezien de aard en oorspronkelijke opzet ervan zoals uiteengezet in het Verdrag, vanzelfsprekend een bijdrage levert aan de doelstellingen van de Unie, met name aan de Europa 2020-doelstellingen van slimme, duurzame en inclusieve groei;

10. is ingenomen met het nieuwe Europese Fonds voor strategische investeringen (EFSI) en het mogelijke hefboomeffect ervan; raadt de betrokken partijen aan voort te bouwen op de ervaring die is opgedaan bij de tenuitvoerlegging van het Europese economische herstelplan in 2008, met name wat slimme investeringen betreft; verzoekt om de coördinatie van alle EU-maatregelen op het gebied van investeringsbeleid, met name het cohesiebeleid, om te zorgen voor complementariteit en overlapping te voorkomen; stelt voor om bij de tenuitvoerlegging van dit nieuwe EU-investeringsplan voort te bouwen op de ervaring die is opgedaan bij de drie gezamenlijke initiatieven JEREMIE, JESSICA en JASMINE, in het kader waarvan meer Structuurfondsen ter beschikking konden worden gesteld (van 1,2 miljard euro in 2000-2006 naar 8,4 miljard euro in 2007-2012);
11. onderstreept dat de wetgeving inzake cohesiebeleid voorziet in een ruimer gebruik van de financiële instrumenten, teneinde hun bijdrage te verdubbelen tot circa 25-30 miljard euro in 2014-2020, door hun toepassingsgebied uit te breiden en de lidstaten en de regio's meer flexibiliteit te bieden; ondersteunt met name het risicodelende "kmo-initiatief", en verzoekt de Commissie alles in het werk te stellen om de financiële instrumenten gemakkelijk bruikbaar en aantrekkelijk te maken voor de lidstaten en de regio's, zodat de verdubbeling op eigen kracht wordt bereikt en de belanghebbenden instaan voor dit doel;
12. waarschuwt er echter voor dat het EFSI de strategische samenhang en het langetermijnperspectief van de programmeringsperiode van het cohesiebeleid niet mag ondermijnen; benadrukt dat een herschikking van de Structuurfondsen een averechts effect zou hebben, waardoor de doeltreffendheid ervan -en de ontwikkeling van de regio's- in gevaar worden gebracht; benadrukt dat de financiële toewijzingen aan de lidstaten zoals overeengekomen in het kader van rubriek 1b van het meerjarig financieel kader 2014-2020 niet kan worden gewijzigd om te voldoen aan de mogelijke behoeften van het EFSI; benadrukt dat de vervanging van subsidies door leningen, kapitaalbreng of garanties, hetgeen weliswaar bepaalde voordelen biedt, met voorzichtigheid en met inachtneming van regionale verschillen ten uitvoer moet worden gelegd; wijst erop dat de regio's met de dringendste behoefte aan stimulansen voor investeringen over weinig administratieve capaciteit en absorptievermogen beschikken;

Doeltreffendheid, efficiëntie en prestatiegerichtheid van het cohesiebeleid 2014-2020

13. benadrukt het belang van alle maatregelen gericht op het vergroten van de doeltreffendheid, efficiëntie en resultaatgerichtheid van het cohesiebeleid;
14. is ingenomen met de thematische concentratie ter ondersteuning van investeringen in slimme, duurzame en inclusieve groei; wijst tegelijkertijd op de noodzaak van een zekere mate van flexibiliteit voor de regio's, afhankelijk van de lokale en regionale specifieke kenmerken, met name in de context van de ernstige crisis; verzoekt om een werkelijk geïntegreerde en territoriale aanpak van doelprogramma's en -projecten die

gericht zijn op de behoeften in het veld;

15. wijst op het belang van een solide macro-economisch klimaat voor cohesie-investeringen en is ingenomen met de koppeling tussen de ESIF en het Europees semester;
16. benadrukt in dit verband de verantwoordelijkheid van het Parlement om toezicht te houden; vraagt de Commissie en de Raad om tijdig volledige en transparante informatie te verstrekken over de criteria voor en de volledige procedure die kan leiden tot een opschorting van de vastleggingen of betalingen van de ESIF in overeenstemming met artikel 23, lid 15, van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen;
17. wijst erop dat door een vereenvoudiging van het beheer en de procedures tevens het foutenpercentage in de tenuitvoerlegging van de cohesieprogramma's kan worden teruggebracht; onderstreept dat deze fouten voor een groot deel te wijten zijn aan wetgeving buiten het cohesiebeleid, zoals regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun; maakt zich zorgen over de lage uitbetalingspercentages uit de financiële instrumenten aan de begunstigen, met name met het oog op de doelstelling om het gebruik van deze instrumenten te verhogen;

Werkgelegenheid, kmo's, jongeren en onderwijs

18. benadrukt dat de ESIF een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan het omkeren van de negatieve sociale gevolgen van de crisis, en dat hiertoe een geïntegreerde aanpak in het kader van meerfondsenprogrammering moet worden nagestreefd, met een efficiëntere coördinatie van en meer flexibiliteit tussen de fondsen, zodat met name de synergieën tussen het ESF en het EFRO beter kunnen worden benut; benadrukt dat de door het ESF gefinancierde investeringen geen optimale resultaten kunnen opleveren wanneer de relevante infrastructuur en de passende instellingen ontbreken; benadrukt dat de geïntegreerde, territoriale aanpak met name essentieel is voor wat milieu- en energieaangelegenheden betreft; wijst op het feit dat de ESIF op doeltreffende wijze steun kunnen bieden aan sociale inclusie, en derhalve moet worden aangewend om een bijdrage te leveren aan de integratie van kansarme en kwetsbare groepen, zoals Roma en mensen met een handicap;
19. benadrukt de belangrijke rol van kmo's bij het scheppen van werkgelegenheid, slimme groei en de digitale en koolstofarme economie; verzoekt om een gunstig regelgevingsklimaat dat bevorderlijk is voor de oprichting en exploitatie van dergelijke ondernemingen; onderstreept het belang van het verminderen van de bureaucratistische lasten voor kmo's en van het verbeteren van de toegang van deze ondernemingen tot financiering, en de noodzaak om steun te verlenen aan programma's en opleidingen ter bevordering van de ontwikkeling van ondernemersvaardigheden;
20. waarschuwt ervoor dat door de alarmerende jeugdwerkloosheidscijfers het verlies van een hele generatie dreigt; hamert erop dat het bevorderen van de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt een topprioriteit moet blijven, waaraan het geïntegreerde gebruik van het ESF en het EFRO een belangrijke bijdrage kan leveren; is van mening dat er in dit verband een meer resultaatgerichte aanpak moet worden gevolgd, teneinde een optimaal gebruik van de beschikbare middelen te waarborgen;

Governance van het beleid

21. benadrukt dat het cohesiebeleid moet worden gevoerd in een geest van een goed functionerend systeem van multilevel governance en doeltreffend moet zijn gestructureerd om aan de behoeften van burgers en bedrijven te voldoen, alsook voorzien moet zijn van een transparant en innovatief stelsel van overheidsaanbestedingen, hetgeen allemaal van cruciaal belang is om de impact van het beleid te versterken; benadrukt in dit verband dat, niettegenstaande het belang van op het niveau van de EU en de lidstaten genomen besluiten, de lokale en regionale autoriteiten vaak de hoofdverantwoordelijkheid hebben voor overheidsinvesteringen, en dat het cohesiebeleid een essentieel instrument is aan de hand waarvan deze autoriteiten een belangrijke rol in de EU kunnen vervullen; benadrukt dat rekening moet worden gehouden met deze mate van verantwoordelijkheid, in overeenstemming met het partnerschapsbeginsel;
22. beveelt aan om de middelen en kennis van het cohesiebeleid aan te wenden om de administratieve capaciteit van overheidsautoriteiten aanzienlijk te versterken, met name op lokaal en regionaal niveau, zodat zij beter in staat worden gesteld om de burgers kwaliteitsdiensten te verlenen, onder meer door meer gebruik te maken van nieuwe technologieën en te streven naar beter gestroomlijnde procedures; verzoekt de Commissie te omschrijven welke vormen van administratieve bijstand kunnen worden verleend bij belangrijke kwesties, zoals de formulering van doelstellingen van initiatieven, de beoordeling van de resultaten hiervan aan de hand van geschikte indicatoren, en de vaststelling van vervolmaatregelen, teneinde bij te dragen aan de totstandbrenging van een administratieve cultuur op basis van toezicht en evaluatie in de gehele EU; acht het belangrijk dat de lokale en regionale autoriteiten worden bijgestaan op het gebied van innovatieve financiële instrumenten, die van cruciaal belang zijn om tot meer middelen en investeringen te komen, en op het gebied van overheidsaanbestedingen, die steeds meer moeten dienen als een overheidsinstrument om innovatie en creativiteit te stimuleren;
23. is ervan overtuigd dat de gedragscode inzake partnerschap de deelname aan programmeringsactiviteiten in de regio's qua vorm en inhoud ten goede komt, en van fundamenteel belang is om het cohesiebeleid meer effect te laten sorteren en de impact ervan te consolideren;

Territoriale dimensie

24. wijst met bezorgdheid op het relatieve gebrek aan een territoriale benadering, met name aan verwijzingen naar grensoverschrijdende samenwerking, in het zesde cohesieverslag; wijst erop dat de opnemings van grensoverschrijdende aspecten een verrijkend effect zou hebben gehad, bijv. voor wat infrastructuur, arbeidsmarkt en mobiliteit, milieu, watergebruik en afvoer van afvalwater, afvalbeheer, gezondheidszorg, onderzoek en ontwikkeling, toerisme, openbare dienstverlening en governance betreft, aangezien al deze gebieden opvallende grensoverschrijdende elementen en mogelijkheden bevatten; is ervan overtuigd dat de Europese grens- en grensoverschrijdende regio's in de programmeringsperiode 2014-2020 aanzienlijke vooruitgang zullen boeken voor wat het doorbreken van de crisis betreft, door slimmer, inclusiever en duurzamer op te treden;

25. is ingenomen met de invoering van nieuwe instrumenten voor de integratie van de coördinatie van belanghebbenden en EU-beleid, en voor de toespitsing van investeringen op de werkelijke behoeften in het veld, zoals de geïntegreerde territoriale investeringen en de vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling; wijst op het belang van de goedkeuring van instrumenten om de territoriale impact van beleidsmaatregelen te beoordelen, met als belangrijkste doelstelling de territoriale impact van EU-beleidsmaatregelen op lokale en regionale autoriteiten te onderzoeken en meer aandacht te besteden aan die impact in het wetgevingsproces; verzoekt om een algemene, geïntegreerde EU-investeringsstrategie en een versterking van de Territoriale Agenda van de EU 2020 die werd goedgekeurd tijdens het Hongaarse voorzitterschap in 2011 en naar verwachting door de voorzitterschappen van 2015 zal worden geëvalueerd; is van mening dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan het versterken van de rol van kleine en middelgrote stedelijke gebieden in het kader van een Europese stedelijke agenda;
26. keurt desalniettemin goed dat stadsbeleid in het verslag worden benadrukt, gezien het belang van steden in de gemonialiseerde economie en hun potentiële impact op het gebied van duurzaamheid; wijst erop dat de Europese regio's en steden zich inzetten voor de overgang naar een groenere groei, zoals verankerd in het Burgemeestersconvenant; beveelt aan om de grootste verschillen in ontwikkeling tussen plattelandsgebieden en stedelijke gebieden ook naar behoren aan te pakken;
27. verzoekt om een striktere naleving van artikel 174 VWEU inzake territoriale cohesie, met name ten aanzien van plattelandsgebieden, waarbij passende aandacht wordt besteed aan het belangrijke verband tussen cohesiebeleid en plattelandsontwikkeling, in het bijzonder met betrekking tot gebieden die een industriële overgang doormaken en regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een geringe bevolkingsdichtheid, alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden; beveelt aan om tevens aandacht te besteden aan andere demografische problemen met grote gevolgen op regionaal niveau, zoals ontvolking, vergrijzing en een zeer verspreid wonende bevolking; verzoekt de Commissie om bij de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid bijzondere aandacht te besteden aan de regio's die het in geografisch en demografisch opzicht het moeilijkst hebben;
28. is van mening dat in het zesde cohesieverslag onvoldoende aandacht wordt besteed aan Europese territoriale samenwerking, aangezien dit sinds de programmeringsperiode 2007-2013 een volwaardige doelstelling van het cohesiebeleid is; herinnert aan het potentieel van de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), niet alleen als een instrument voor het beheer van grensoverschrijdende governance, maar ook als een manier om bij te dragen aan een volledig geïntegreerde territoriale ontwikkeling;
29. verzoekt om nauwere coördinatie tussen het cohesiebeleid en het EU-nabuurschapsbeleid, evenals om een betere beoordeling en verspreiding van de projectresultaten;

Het cohesiebeleid op de lange termijn

30. herinnert eraan, met het oog op al het bovengenoemde, dat het debat inzake het EU-cohesiebeleid een nieuwe impuls moet krijgen; stelt dat 2019, het jaar waarin verkiezingen van het Europees Parlement zullen worden gehouden, van doorslaggevend belang zal zijn, aangezien het nieuw verkozen Parlement en de nieuwe Commissie dan te maken krijgen met de beëindiging van de Europa 2020-strategie en een nieuw MFK, alsook met de opstelling van nieuwe wetgeving voor het cohesiebeleid; merkt op dat in het debat over het cohesiebeleid rekening moet worden gehouden met de ernstige tijdsdruk en vertraging aan het begin van de huidige programmeringsperiode;
 31. benadrukt het cruciale belang van administratieve capaciteit; verzoekt de beleidsmakers op alle bestuursniveaus gerichte technische bijstand voor de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid in het algemeen te bevorderen, en voor een ruimer gebruik van de financiële instrumenten in combinatie met de ESIF in het bijzonder;
 32. verzoekt om regelmatige Raadsvergaderingen met de ministers voor cohesiebeleid, teneinde te voorzien in de behoefte om toezicht te houden op en het hoofd te bieden aan de voortdurende uitdagingen voor de economische, sociale en territoriale cohesie van de EU;
-
- ◦
33. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

TOELICHTING

Achtergrond

Overeenkomstig het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moet de Europese Commissie iedere drie jaar een cohesieverslag indienen "over de geboekte vooruitgang ten aanzien van de verwezenlijking van economische, sociale en territoriale samenhang...". De publicatie van het zesde cohesieverslag heeft vertraging opgelopen vanwege de vaststelling van het nieuwe wetgevingskader voor cohesiebeleid 2014-2020; de oorspronkelijke structuur ervan is gewijzigd en weerspiegelt nu de Europa 2020-strategie.

Resultaten en uitdagingen van het cohesiebeleid in de context van de economische en financiële crisis

Achteraf gezien blijkt uit het zesde cohesieverslag dat het cohesiebeleid in de programmeringsperiode 2007-2013 de gevolgen van de sterke daling van de overheidsinvesteringen, namelijk meer dan 60 % in sommige lidstaten en 20 % als EU-gemiddelde, heeft verzacht. De cohesie-investeringen hebben stabiliteit gebracht aan de regio's door de fondsenstroom te waarborgen toen de nationale publieke en private investeringen terugliepen of zelfs werden stopgezet. De regionale verschillen zijn onlangs echter toegenomen en de sinds 2000 verkregen werkgelegenheidswinst, alsook het concurrentievermogen van bepaalde lidstaten, zijn met name in de zuidelijke lidstaten weer verloren gegaan.

Met het oog op de toekomst wordt in het verslag gewezen op de belangrijkste doelstellingen van de cohesie-investeringen voor 2014-2020: energie-efficiëntie, werkgelegenheid en kmo's - gebieden waar het potentieel voor het scheppen van duurzame werkgelegenheid inderdaad veelbelovend is. Volgens de rapporteur moet worden benadrukt dat het cohesiebeleid, gezien de oorspronkelijke rol en de instrumenten ervan zoals vastgelegd in het Verdrag, van zichzelf het belangrijkste investeringsbeleid is op het gebied van slimme, duurzame en inclusieve groei in de hele EU. Het cohesiebeleid mag derhalve niet louter worden beschouwd als een instrument voor andere sectorale strategieën. De op de lange termijn gerichte geïntegreerde multilevelgovernance-aanpak van het cohesiebeleid biedt juist wezenlijke meerwaarde voor de tenuitvoerlegging van en betrokkenheid bij EU-maatregelen die een zuiver sectorale beleidsaanpak niet kan bieden.

In dit verband is de rapporteur ingenomen met het nieuwe EU-investeringsplan voor Europa ter aanvulling van de structurele en cohesie-investeringen. De ervaring die is opgedaan bij de gezamenlijke initiatieven met financiële instrumenten van het cohesiebeleid, zoals JEREMIE, kan nuttig zijn, daar het toegenomen gebruik van financiële instrumenten centraal staat in dit nieuwe investeringsplan. Tegelijkertijd moet wel duidelijk worden aangegeven dat dit nieuwe investeringsinitiatief noch de begroting, noch de strategische programmering op de lange termijn van het cohesiebeleid op negatieve wijze mag beïnvloeden, aangezien dit niet alleen de ontwikkeling van de regio's in gevaar brengt, maar ook de doeltreffendheid van de 350 miljard euro aan investeringen voor regionale ontwikkeling in 2014-2020 in het kader van het cohesiebeleid. Voorts dient te worden opgemerkt dat de regio's met de dringendste behoefte aan stimulansen voor investeringen vaak de regio's zijn met minder administratieve capaciteit

en absorptievermogen, die niet voor het nieuwe investeringsplan in aanmerking zullen komen.

Doeltreffendheid, efficiëntie en prestatiegerichtheid van het cohesiebeleid

De nieuwe maatregelen ter verbetering van de doeltreffendheid en prestatiegerichtheid omvatten thematische concentratie, met name op innovatie, de digitale en koolstofarme economie, onderwijs en kmo-ondersteuning. De rapporteur eist een zekere mate van flexibiliteit voor de regio's, afhankelijk van hun lokale situatie, met name in de context van de ernstige crisis. Er zijn voortdurende inspanningen nodig om de procedures te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen, teneinde de toegankelijkheid en absorptie van financiële middelen te vergroten en de foutenpercentages -die vaak te wijten zijn aan ingewikkelde regels inzake overheidsaanbestedingen en staatssteun en niet aan het cohesiebeleid- zo laag mogelijk te houden.

De koppeling met het Europees Semester en de landenspecifieke aanbevelingen kan tevens een bijdrage leveren aan doeltreffendere cohesie-investeringen. In dit verband moet worden gewezen op de belangrijke rol van het Europees Parlement om onderzoek te doen naar de volledige procedure die kan leiden tot een opschorting van de vastleggingen of betalingen van de ESIF. De rapporteur eist volledige naleving van artikel 23, lid 15, van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen, waarin de Commissie en de Raad worden verzocht het Parlement tijdig transparante informatie te verstrekken.

Werkgelegenheid, kmo's, jongeren en onderwijs

In artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie is uiteengezet dat volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang doelstellingen van de EU zijn. Daarnaast is een van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie dat 75 % van de mensen tussen de 20 en 64 jaar werk heeft tegen 2020. Sinds het begin van de crisis lijkt dit echter moeilijker te realiseren, gezien het feit dat de werkloosheid in de EU sinds begin 2010 hoger dan 9,5 % is en in een groot aantal lidstaten zelfs hoger dan 15 % in 2014.

De werkgelegenheidssituatie van jongeren is bijzonder zorgelijk: in het tweede kwartaal van 2014 bedroeg het werkloosheidspercentage voor jongeren in de EU 21,7 %, meer dan twee keer zo hoog als dat voor volwassenen (9,0 %), wat betekent dat er in deze periode meer dan vijf miljoen mensen onder de 25 jaar werkloos waren in de 28 EU-lidstaten. Het aantal jonge Europeanen (tussen de 15 en 24 jaar) zonder werk, scholing of opleiding (NEET's) is ook onaanvaardbaar hoog.

De steun die het cohesiebeleid biedt aan kmo's is eveneens van zeer groot belang, daar kmo's de ruggengraat van de groei en werkgelegenheid in de EU vormen en in de periode 2002-2010 85 % van de netto-groei van de werkgelegenheid hebben gecreëerd. Tegen deze achtergrond worden de synergieën tussen de Structuurfondsen en het programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en voor kmo's (Cosme) en het Horizon 2020-kaderprogramma in de periode 2014-2020 versterkt door middel van regionale strategieën voor slimme specialisatie.

Tenuitvoerlegging en betalingsproblemen

De rapporteur herinnert eraan dat de partnerschapsovereenkomsten eind augustus 2014 hadden moeten worden vastgesteld en de operationele programma's uiterlijk eind januari 2015, overeenkomstig de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen. De programmering heeft echter duidelijk vertraging opgelopen, aangezien er eind 2014 slechts iets meer dan 100 operationele programma's waren vastgesteld. Er zijn twee scenario's mogelijk voor de vaststelling van de programma's, die allebei inhouden dat de start van de uitvoering verdere vertraging oploopt, namelijk: i) de overdrachtsprocedure voor de programma's die voor 31 december 2014 "klaar voor goedkeuring" worden geacht, en ii) de procedure van herbudgettering van de ongebruikte toewijzingen in 2014 voor de Europese structuur- en investeringsfondsen – met als gevolg een technische herziening van het meerjarig financieel kader (MFK) – voor de programma's die eind 2014 "niet klaar voor goedkeuring" worden geacht.

Overeenkomstig het door de Commissie gepresenteerde tijdschema kunnen de operationele programma's tussen 15 februari en 31 maart 2015 worden vastgesteld volgens de overdrachtsprocedure en na 1 mei 2015 volgens de herbudgetteringsprocedure. Het Parlement heeft zijn ernstige bezorgdheid uitgesproken over de aanzienlijke vertraging bij de uitvoering van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020, door te benadrukken dat deze vertragingen het moeilijker maken voor de nationale, regionale en lokale autoriteiten om de ESIF op effectieve wijze te plannen en ten uitvoer te leggen. De rapporteur deelt deze bezorgdheid. Hij verzoekt de Commissie daarom het Parlement zo snel mogelijk maatregelen voor te stellen om de tenuitvoerlegging van de operationele programma's te bevorderen, samen met het geplande tijdschema.

Er is niet alleen sprake van vertraging bij de uitvoering van het cohesiebeleid voor de programmeringsperiode 2014-2020, maar tevens van achterstallige betalingen (circa 25 miljard euro) met betrekking tot de programmeringsperiode 2007-2013. De Commissie wordt derhalve ook verzocht toe te lichten welke gevolgen deze betalingsachterstand voor de start van de uitvoering van de nieuwe operationele programma's zal hebben, en oplossingen aan te reiken om de schade zo veel mogelijk te beperken.

Het cohesiebeleid zal naar verwachting bijdragen tot duurzame groei en werkgelegenheid, maar het steeds weer opduikende probleem van betalingsachterstand dat leidt tot achterstallige betalingen, de uitvoering van programma's belemmert en de begrotingen van de begunstigden en de lidstaten belast, is onaanvaardbaar. Begrotingsdiscipline is niet hetzelfde als het verspillen van overheidsgeld en houdt ook in dat rekeningen op tijd moeten worden betaald. De rapporteur is derhalve van mening dat dit deel van het probleem een van de grootste en meest urgente uitdagingen is.

Governancekwesties

De middelen en kennis van het cohesiebeleid moeten worden aangewend om de administratieve capaciteit van de overheidsautoriteiten aanzienlijk te versterken, met name op lokaal en regionaal niveau, zodat zij beter in staat worden gesteld om de burgers kwaliteitsdiensten te verlenen, onder meer door meer gebruik te maken van nieuwe technologieën en te streven naar beter gestroomlijnde procedures. Het is belangrijk dat de lokale en regionale autoriteiten worden bijgestaan op het gebied van innovatieve financiële instrumenten, die van cruciaal belang zijn om tot meer middelen en investeringen te komen,

alsook op het gebied van overheidsaanbestedingen, die steeds meer moeten dienen als een overheidsinstrument om innovatie en creativiteit te stimuleren.

De rapporteur onderstreept dat de gedragscode inzake partnerschap de deelname aan programmeringsactiviteiten in de regio's qua vorm en inhoud ten goede komt, en van fundamenteel belang is om het cohesiebeleid meer effect te laten sorteren en de impact ervan te consolideren.

Territoriale dimensie

In het zesde cohesieverslag wordt de mogelijkheid om de problemen en het potentieel van met name grensoverschrijdende samenwerking nader toe te lichten, niet benut. Er wordt slechts een korte beschrijving gegeven, maar de resultaten ervan worden niet gepresenteerd. Voorts ontbreken -op enkele uitzonderingen na- de kwalitatieve aspecten volledig, hoewel de tekst voldoende mogelijkheden biedt om hierop in te gaan (zie specifieke vakken voor specifieke onderwerpen/gebieden zoals steden, maritieme en ultraperifere regio's). Daarnaast zou, vanuit thematisch en kwalitatief oogpunt, de opneming van grensoverschrijdende aspecten een verrijking zijn geweest voor de inhoud van bepaalde hoofdstukken, zoals infrastructuur, arbeidsmarkt en mobiliteit, milieu, watergebruik en afvoer van afvalwater, afvalbeheer, gezondheidszorg, onderzoek en ontwikkeling, toerisme, openbare dienstverlening en governance. Al deze gebieden omvatten opvallende grensoverschrijdende elementen en mogelijkheden. De rapporteur is van mening dat de Europese territoriale samenwerking een belangrijke bijdrage kan leveren aan de Europese integratie.

Tot slot mag niet worden vergeten dat deze overwegingen verband houden met de kwesties inzake de Europese territoriale samenwerking en het instrument van de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS). Met name de component van grensoverschrijdende samenwerking van de Europese territoriale samenwerking is van invloed op de cohesie van grensoverschrijdende regio's. De rapporteur stelt daarom voor om in de toekomst een beoordeling van de cohesie van de grensoverschrijdende regio's in Europa in het cohesieverslag op te nemen, met inbegrip van een analyse van de belangrijkste problemen voor deze regio's, alsmede een beoordeling van de impact van de operationele programma's inzake grensoverschrijdende samenwerking. Dit instrument moet niet in de laatste plaats meer aandacht krijgen omdat het samenwerking bevordert, ervaringen van de autoriteiten van alle lidstaten bundelt en in de richting gaat van een administratief systeem dat steeds meer gebaseerd is op gedeelde waarden en werkwijzen. In dit verband moet ook de externe dimensie van het cohesiebeleid in aanmerking worden genomen.

Het cohesiebeleid op de lange termijn

Uw rapporteur wil bijzondere aandacht schenken aan de toekomst van het cohesiebeleid na 2020. Aangezien de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid 2014-2020 pas net van start is gegaan maar nu al problemen ondervindt vanwege de vertraagde vaststelling van de programma's, dient de correcte tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid 2014-2020 centraal te staan. Niettemin mag niet uit het oog worden verloren dat in het jaar 2019 een groot aantal belangrijke kwesties tegelijk zal moeten worden aangepakt, omdat het nieuwe Parlement en de nieuwe Commissie dan te maken krijgen met de beëindiging van de Europa 2020-strategie, een nieuw MFK, de opstelling van nieuwe wetgeving voor het cohesiebeleid na 2020,

enzovoort. Gezien de ernstige tijdsdruk dringt de rapporteur erop aan om nu al over het cohesiebeleid na 2020 na te denken, teneinde de gemeenschappen en burgers centraal te stellen in het cohesiebeleid na 2020, met het oog op de verwezenlijking van hun gemeenschappelijke welzijn op basis van het welzijn van het individu.