

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie: Cohesiebeleid ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid — Strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid (2007-2013)

(COM(2005) 299 *final* — SEC(2005) 904)

(2006/C 185/11)

De Europese Commissie heeft op 5 juli 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer VEVER.

Het Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 april 2006 gehouden 426e zitting (vergadering van 21 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 47 stemmen vóór, bij één onthouding, is goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 Het Comité vindt het jammer dat de strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid (2007-2013) pas een jaar na de voorstellen voor de begrotingsprogrammering en voor de verordeningen inzake de structuurfondsen voor diezelfde periode het licht hebben gezien. De Commissie had die richtsnoeren tegelijk met of al vóór de genoemde voorstellen moeten indienen. Wat nu ter tafel ligt, zijn daarom eigenlijk geen echte „richtsnoeren”, zoals de bedoeling was, maar eerder „aanvullende bepalingen”.

1.2 Die vertraging valt vooral te betreuren, omdat er juist dringend behoefte is aan dergelijke richtsnoeren. Bij cohesie komen er namelijk tal van complexe vraagstukken kijken die in de periode 2007-2013 zullen moeten worden aangepakt: begeleiding van de EU-uitbreidingsrondes, consolidering van de euro en de slag om de bij de uitvoering van de Lissabonstrategie — als gevolg van de versnelde globalisering — opgelopen achterstand in te halen. Gehandicapt door een ontoereikende groei, de grote verschillen tussen de lidstaten en een te krappe EU-begroting beschikt de EU weliswaar over troefkaarten, maar zonder dat deze gegarandeerd en meer dan alleen *in potentie* worden uitgespeeld (consolidering van de uitgebreide interne markt, infrastructuurvoorzieningen van de toekomst, aanpassingshervormingen).

1.3 Daar komt nog bij dat de verbanden tussen de prioriteiten van de strategische richtsnoeren en de doelstellingen van de structuurfondsen niet met zoveel woorden zijn aangegeven en dat nog moet worden gepreciseerd hoe deze richtsnoeren in praktijk moeten worden gebracht. Zo raakt de eerste prioriteit (*Europa en de regio's aantrekkelijker maken voor investeerders*) gelijk de kern van het probleem, nl. de vraag hoe het basisvertrouwen in de ontwikkeling van de EU kan worden hersteld. De tweede prioriteit (*innovaties en ondernemerschap aanmoedigen*) moet worden teruggevoerd op het probleem dat het communautaire instrumentarium nog steeds niet is aangepast (patstelling bij de onderhandelingen over het Gemeenschapsoctrooi, lacunes van een statuut voor de Europese vennootschap, fondsen waarvan de werkingsfeer te zeer beperkt blijft tot subsidiëring). De derde prioriteit (*meer banen scheppen*) doet de vraag rijzen hoe de met de Lissabonstrategie opgelopen achterstand kan worden ingelopen en hoe de economische en sociale werking van de interne

markt onder de druk van de globalisering kan worden geoptimaliseerd, ook al is dat laatste nog verre toekomstmuziek.

1.4 Net als het Europees Parlement maakt het Comité zich zorgen over het krappe budget dat in december 2005 door de Europese Raad voor 2007-2013 is goedgekeurd: door het daaraan gestelde langetermijnmaximum van 1,045 % van het bruto nationaal inkomen (waarvan 0,36 % voor het cohesiebeleid) komt dat budget lager uit dan vóór de EU-uitbreiding van 15 naar 25 lidstaten, juist nu de problemen als gevolg van de toegenomen interne verschillen en de internationale concurrentie veel groter zijn geworden. Bij deze richtsnoeren voor 2007-2013 is de hamvraag dus hoe met minder geld betere resultaten kunnen worden bereikt. Het Comité heeft in dat verband een driedelig advies: diversifiëring van het instrumentarium van het cohesiebeleid, een nog grotere concentratie van de in het kader van dat beleid gevoerde acties en modernisering van de beheersmethoden.

1.5 Voor de diversifiëring van het instrumentarium van het cohesiebeleid zou voor de EU een vernuftig innovierend samenstel van financiële instrumenten moeten worden opgezet.

1.5.1 Met de structuurfondsen zou méér moeten kunnen worden gedaan dan alleen maar subsidies verstrekken. De andere instrumenten die in rechtstreeks overleg met EIB en EIF zouden moeten worden ontwikkeld, zijn: leningen, rentesubsidies, leningaranties, en steunverlening in de vorm van investerings- en risicokapitaal.

1.5.2 Door een dergelijke spreiding van de inzetbare middelen die veel verder gaat dan het JEREMIE-programma, zouden de fondsen een *multiplier*-effect ondergaan waardoor de complementaire werking van enerzijds de structuurfondsen en anderzijds investeringen van publiek en particulier kapitaal wordt vergroot. Door dat laatste zou de krapte van het budget enigszins worden gecompenseerd.

1.5.3 De EU zou met het oog op die herschikking a) haar capaciteit om leningen te verstrekken of te garanderen, aanzienlijk moeten verhogen, b) meer met banken en financiële instellingen moeten gaan samenwerken en c) de nieuwe verordeningen voor de structuurfondsen dienovereenkomstig moeten aanpassen. Het is hoog tijd dat de Commissie voorstellen uitwerkt om aan die drie voorwaarden te voldoen.

1.6 De in het kader van het cohesiebeleid gevoerde acties zouden meer op de prioritaire belangen van Europa moeten worden toegespitst.

1.6.1 Dit impliceert dat moet worden doorgegaan met de rechtstreekse steunverlening aan de meest behoeftige lidstaten en regio's en dat die vorm van steun zelfs moet worden opgevoerd, maar ook dat de financiering van de trans-Europese infrastructuurnetwerken moet worden opgevoerd en dat er meer steun aan de grensregio's moet worden gegeven; voor dat laatste zouden publiek/private samenwerkingsverbanden (PPS) moeten worden opgezet.

1.6.2 Daartoe dringt het Comité aan op een vergaande herijking van het budget voor die trans-Europese infrastructuurnetwerken, dat in het programmeringsbesluit van december 2005, in weerwil van de doelstellingen van de Lissabonstrategie, stiefmoederlijk is behandeld.

1.6.3 Een andere implicatie van de bepleite grotere concentratie van de acties van het cohesiebeleid is dat EU-steun vaker wordt ingezet als middel om lidstaten de communautaire richtsnoeren, besluiten en verbintenissen beter te helpen uitvoeren, of het nu gaat om de omzetting van richtlijnen of om de toepassing van de Lissabonstrategie. Zo zou het budget voor de subsidiëring van opleidingen, dat er in het programmeringsbesluit van december 2005 eveneens bekaaid vanaf is gekomen, naar boven toe moeten worden bijgesteld.

1.7 Ten slotte pleit het Comité voor de modernisering van de methoden die voor het beheer van het cohesiebeleid worden gebruikt, omdat zowel de transparantie als de interactie daarmee zijn gediend.

1.7.1 Voortaan zou bij cohesiesteun, net als bij staatssteun, steeds de onverkorte verenigbaarheid met het Europese mededingingsbeleid moeten worden aangetoond.

1.7.2 Dit betekent ook dat de actoren van het maatschappelijk middenveld, en in de eerste plaats de sociale partners, meer inspraak moeten krijgen bij de uitstippeling, de uitvoering en de follow-up van het Europese cohesiebeleid.

1.7.3 Daarom wil het Comité dat die betrokkenheid van de sociale en beroepsactoren uitdrukkelijk in de strategische richtsnoeren wordt vastgelegd. Verder zou voor iedere lidstaat in een bijlage bij de programmerings- en herzieningsdocumenten nader moeten zijn toegelicht hoe daaraan wordt vormgegeven.

2. Inleiding

2.1 Onderhavige Mededeling die op 5 juli 2005 werd goedgekeurd, is het sluitstuk van een reeks voorstellen.

2.1.1 Voor de berekening van de op 17 februari 2004 uitgebrachte richtsnoeren voor de begrotingsprocedure 2007-2013 is uitgegaan van een percentage van 1,14 % van het bruto nationaal inkomen.

2.1.2 In haar op 14 juli 2004 ingediende voorstellen⁽¹⁾ voor de verordeningen houdende wijziging van de bepalingen van de structuurfondsen (EFRO, ESF en Cohesiefonds) voor 2007-2013 pleit de Commissie voor de volgende drie doelstellingen voor die fondsen:

2.1.2.1 convergentie; deze doelstelling is de opvolger van doelstelling 1 voor minder ontwikkelde regio's van de EU, met name regio's met een BBP onder 75 % van het EU-gemiddelde: 78,54 % van de fondsmiddelen zou naar die regio's gaan;

2.1.2.2 regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid; deze doelstelling is de opvolger van doelstelling 2 voor alle andere EU-regio's, met als voornaamste doel die regio's te helpen om de Lissabonstrategie uit te voeren en de werkgelegenheid te verbeteren: 17,22 % van de fondsmiddelen zou naar die regio's gaan;

2.1.2.3 territoriale samenwerking in Europa; deze doelstelling is de opvolger van het Interreg-programma: 3,94 % van de fondsmiddelen zou hieraan worden besteed.

2.1.3 De Commissie heeft op 14 juli 2004 ook een voorstel ingediend voor het statuut van de Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS), waarmee dergelijke intracommunautaire initiatieven moeten worden vergemakkelijkt⁽²⁾.

2.2 De Commissie noemt in onderhavige Mededeling drie prioriteiten volgens een formulering die afwijkt van die van de hierboven opgesomde doelstellingen van de structuurfondsen, alhoewel die prioriteiten en doelstellingen wel raakvlakken hebben, nl.:

2.2.1 de eerste prioriteit van de strategische richtsnoeren is dat investeringen aantrekkelijker moeten worden gemaakt;

2.2.2 de tweede prioriteit van de strategische richtsnoeren is dat innovatie en ondernemerschap moeten worden aangemoedigd;

2.2.3 de derde prioriteit van de strategische richtsnoeren is dat meer banen moeten worden gecreëerd.

2.3 De bedoeling is dat de strategische richtsnoeren aan de hand van nationale strategische referentiekaders worden toegepast. Die referentiekaders zullen in een later stadium door de Commissie, de lidstaten en de regio's worden vastgelegd.

2.4 De presentatie van de strategische richtsnoeren was de laatste, nog ontbrekende etappe in de discussie over een totaalpakket inzake het cohesiebeleid voor 2007-2013. *A priori* zou het logischer zijn geweest als de Commissie de discussie over het cohesiebeleid daarmee had geopend, omdat met die strategische richtsnoeren de grote lijnen van dat beleid worden uitgezet: het zou beter zijn geweest daarmee te beginnen dan met de voorstellen voor de verordeningen voor de structuurfondsen, omdat die verordeningen uitvoeringsbepalingen van dat beleid zijn. Zolang er geen verbetering komt in de wijze waarop die verschillende richtsnoeren en verordeningen in elkaar grijpen, waarbij de strategische richtsnoeren duidelijk als leidraad dienen en niet worden weggedrukt in een flankerende functie, blijft het risico bestaan dat de meerwaarde van het Europese cohesiebeleid verwatert en dat de hernationalisering van de ontwikkelingsstrategieën in de hand wordt gewerkt. Dat zou erg schadelijk zijn voor de cohesie, het concurrentievermogen en de economische en sociale efficiëntie van de EU.

⁽¹⁾ EESC-adviezen over de structuurfondsen („algemene bepalingen”), het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, PB C 255 van 14 oktober 2005, blz. 79, 88 en 91.

⁽²⁾ EESC-advies, PB C 255 van 14 oktober 2005, blz. 76

2.5 De besprekingen over de richtsnoeren voor de begroting voor 2007-2013 en over de verordeningen voor de structuurfondsen voor diezelfde periode begonnen gelijk al onder moeilijke omstandigheden, omdat de meningen van de 25 lidstaten over de bedragen en de voorwaarden voor het optreden van de EU ver uiteenliepen. Nadat die besprekingen in juni 2005 op een mislukking waren uitgelopen, heeft de Europese Raad op 17 december 2005 overeenstemming bereikt over een begroting waarin veel water bij de wijn is gedaan: maximum voor het budget voor 2007-2013 op 1,045 % van het bruto nationaal inkomen, waarbij 82 % (252 miljard euro) naar de doelstelling „convergentie” gaat, 15,5 % (48,5 miljard euro) naar de doelstelling „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” en minder dan 2,5 % (7,5 miljard euro) naar de doelstelling „territoriale samenwerking in Europa”.

2.6 Het Europees Parlement heeft die begrotingsprogrammering op 18 januari 2006 als ver beneden peil van de hand gewezen. De Raad en het Europees Parlement hebben de besprekingen inmiddels hervat, met als resultaat dat op 4 april 2006 een compromis is bereikt volgens welke 4 miljard euro (waarvan 2 miljard als reserve) aan dit budget wordt toegevoegd. Dit compromis moet nog door beide partijen worden bekrachtigd.

3. Wat staat er bij het cohesiebeleid voor 2007-2013 op het spel?

3.1 De strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid staan in het teken van de zeer belangrijke uitdagingen waarmee de EU in de periode 2007-2013 zal worden geconfronteerd.

3.1.1 Om te beginnen moet de uitbreiding worden voortgezet en geconsolideerd. Als alles goed gaat, laat de EU in 2007 weer twee nieuwe lidstaten toe, nadat haar ledental in 2004 al van 15 tot 25 is opgelopen. Er kunnen later zelfs nog meer lidstaten bijkomen — na 2013, maar misschien al eerder —, omdat de lijst van kandidaten voor toetreding blijft aangroeien. In de huidige globaliserende wereld geven die elkaar opvolgende uitbreidingen meer gewicht aan de interne markt en vergroten zij het potentieel daarvan qua groei, werkgelegenheid, handel, productie, consumptie en concurrentievermogen. Dat neemt niet weg dat de als gevolg van die uitbreidingen steeds groter wordende economische en sociale verschillen een echte kwaliteitssprong noodzakelijk maken, niet alleen in de coördinatie van Europese en nationale beleidsmaatregelen, maar ook in het beheer en de consolidering van de interne markt en de ruimtelijke ordening van het hele EU-grondgebied.

3.1.2 De EU moet ook de uitbreiding van de eurozone goed laten verlopen, zonder afbreuk te doen aan de verdere consolidering daarvan, noch aan het streven om haar nog aantrekkelijker te maken en haar efficiëntie qua groei en werkgelegenheid te vergroten. Momenteel telt de eurozone slechts 12 van de 25 lidstaten. De bedoeling is dat daarmee in 2013 de grote meerderheid van de lidstaten wordt bestreken, met als voorwaarde dat die lidstaten dan wel aan alle criteria moeten voldoen. Net als de uitbreiding van de EU vergt ook de uitbreiding van de eurozone meer convergentie, zonder dat de mededingingsvoorwaarden geweld worden aangedaan. Daarbij gaat het om economische convergentie, maar ook om convergentie op tal van aanverwante beleidsterreinen, gaande van de fiscaliteit (waarbij het er vooral om gaat dat de belastinggrondslagen worden geharmoniseerd) tot het sociaal beleid.

3.1.3 Tegelijkertijd zullen de structurele veranderingen in omvang blijven toenemen:

3.1.3.1 de concurrentiedruk op de EU zal steeds groter worden, met steeds vaker voorkomende bedrijfsverplaatsingen naarmate de economie verder globaliseert en de opkomende economische mogelijkheden sterker worden;

3.1.3.2 de vooruitgang van de technologie zal in een stroomversnelling geraken, vooral door de innovaties in een globaliserende kennismaatschappij;

3.1.3.3 de vergrijzing van Europa zal doorzetten als de naorlogse baby-boomers eenmaal met pensioen gaan, met alle gevolgen vandien voor de levensomstandigheden en de werkgelegenheid in de lidstaten en het evenwicht tussen de verschillende sociale voorzieningen;

3.1.3.4 de migratiedruk uit de minder ontwikkelde landen buiten de EU zal naar verwachting blijven toenemen. De migratiestromen moeten beter in de hand worden gehouden door deze meer in overeenstemming te brengen met de behoeften van de EU en met het vermogen van de lidstaten om nieuwe emigranten te integreren, maar ook door de ontwikkelingshulp aan de emigratielanden veel efficiënter te maken, zodat er in die landen zelf meer banen, economische groei en sociale vooruitgang komen. Ook moet meer rekening worden gehouden met de noodzaak om programma's voor onderwijs en opleiding op alle niveaus in verband met de immigratie bij te sturen;

3.1.3.5 de vereisten van de bestrijding van armoede en maatschappelijke uitsluiting, of het nu gaat om werkzoekenden of „*working poor*”, zullen een grote rol blijven spelen in het Europese cohesiebeleid. Zolang dit soort problemen, waarbij het niet alleen aankomt op het al dan niet hebben van een baan, niet wordt opgelost, blijft het moeilijk om echte cohesie te bewerkstelligen, d.w.z. een samenhang die niet alleen van sociale, maar ook van economische aard is.

3.1.4 De door de Europese Raad in 2000 voor de Lissabonstrategie gestelde termijn van 2010 zal in deze aan ingrijpende veranderingen onderhevige tijd voortdurend in het oog worden gehouden. Helaas schiet het niet op met de toepassing van die strategie. Wil Europa zijn concurrentievermogen behouden, dan zal die achterstand moeten worden ingelopen: hoe langer daarmee wordt gewacht, hoe moeilijker het wordt. Kortom, de tijd dringt.

3.2 De sterke punten van het Europese cohesiebeleid waarmee die grote uitdagingen van de komende jaren kunnen worden aangegaan, zijn vooral:

3.2.1 het gewicht dat de interne markt in de schaal legt. De interne markt wordt inmiddels gevormd door meer dan een half miljard Europeanen en biedt economische, handels- en menselijke mogelijkheden die tot op heden, zowel voor de marktwerking (vraag en aanbod) als voor de arbeidsmarkt, nog onderbenut zijn gebleven;

3.2.2 het Europese model van de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers en de Europese sociale dialoog, waarin het zwaartepunt is gelegd bij de benutting van het menselijk kapitaal om de uitdagingen van de werkgelegenheid, de ontwikkeling, de gezondheidszorg en de kwaliteit van het bestaan in een globaliserende wereld het hoofd te bieden;

3.2.3 de groeidynamiek in de nieuwe lidstaten. Vaak is de groei in die landen dubbel zo groot als het EU-gemiddelde. Mede hierdoor zouden de grote verschillen in ontwikkeling tussen de lidstaten moeten worden verkleind. Ook zou dankzij die dynamiek weer vaart moeten worden gebracht in de economie en handel van de gehele EU;

3.2.4 de nieuwe organisatorische en investeringskansen die door de eenwording van het Europese continent zijn ontstaan. Door dat nieuwe potentieel kan de interne economische ordening van Europa opnieuw worden bekeken en kunnen op infrastructuur en ruimtelijke ordening innoverende systemen worden toegepast;

3.2.5 als de economische en sociale hervormingen van de Lissabonstrategie met actieve steun van de sociale partners echt van de grond komen en een domino-effect sorteren, kan daarvan ook een onmisbare ruggensteun voor het welslagen van het Europese cohesiebeleid worden verwacht;

3.2.6 alles welbeschouwd zou het Europese cohesiebeleid dus vooral moeten zijn gericht op de totstandbrenging van een positieve spiraal van groei en werkgelegenheid, en wel door tussen de verschillende factoren (verdieping en uitbreiding van de interne markt, investeringen en ruimtelijke ordening, hervormingen in de lidstaten) een vruchtbare interactie op gang te brengen.

3.3 Daarnaast zijn er echter ook grote moeilijkheden waarmee het Europese cohesiebeleid zal moeten afrekenen en waardoor aan de toepassing van dat beleid wel meer haken en ogen zullen zitten.

3.3.1 Om te beginnen blijft het moeilijk om in Europa weer een sterke economische dynamiek te creëren. De achterstand die de EU ten opzichte van haar concurrenten heeft opgelopen, wordt in plaats van kleiner, juist steeds groter. De groei in de EU is over het geheel genomen middelmatig, in veel lidstaten is de werkloosheid onder jongeren en ouderen hoog, de banengroei laat meestal te wensen over, er wordt nog steeds te weinig aan onderzoek gedaan en bedrijven worden steeds vaker naar elders verplaatst. In de plaats die Europa momenteel op de wereldranglijst inneemt, is weinig terug te vinden van de ambities van vijf jaar terug. Vooral nog zijn er geen tekenen dat er een beduidende verbetering in zicht zou zijn.

3.3.2 Een andere grote uitdaging voor het Europese cohesiebeleid houdt verband met de grote economische en sociale verschillen sinds de uitbreiding. Die verschillen overbruggen, is een kwestie van lange adem. In vergelijking met voorgaande jaren, toen de verschillen in ontwikkeling tussen de lidstaten veel minder groot waren, zullen aanpak en methoden van het cohesiebeleid moeten worden vernieuwd.

3.3.3 Het cohesiebeleid schiet ernstig tekort wat de coördinatie van het economisch (en fiscaal) beleid betreft; die coördinatie is nog steeds te zwak, zelfs tussen de landen van de eurozone. Daaraan moet dringend iets worden gedaan, vooral nu er weer meer lidstaten zijn bijgekomen, waardoor de moeilijkheid ook weer groter is geworden. Bovendien moet méér economische coördinatie gepaard gaan met beter overleg over de aanpak van sociale problemen.

3.3.4 Het cohesiebeleid hapert ook nog als het erom gaat maatschappelijke organisaties voldoende bij de tenuitvoerlegging ervan te betrekken: daarin spelen overheidsinstanties altijd

nog de hoofdrol. Meestal wordt het cohesiebeleid immers bilateraal afgehandeld door Commissie en lidstaat⁽³⁾. Ook dat euvel moet worden verholpen.

3.3.5 De middelen waarover Europa beschikt, afgezet tegen de ook nu weer groter geworden behoeften, zijn en blijven aan de lage kant. In de Europese Raad is op 17 december 2005 overeengekomen om de Europese begroting voor de periode 2007-2013 tot 1,045 % van het bruto nationaal inkomen te beperken, waarbij voor het cohesiebeleid een bovengrens van 0,36 % is vastgelegd. Daarmee liggen de begrotingsmiddelen van Europa onder het niveau van vóór de EU-uitbreiding van 15 tot 25 lidstaten: een ontwikkeling die het Comité, net als het Europees Parlement, zorgwekkend vindt. Met dergelijke percentages heeft de Europese begroting uiteraard niets weg van een federaal budget (in de VS belooft het federale budget ruim 20 % van het BBP) en is deze uitermate krap bemeten in vergelijking met wat er voor het cohesiebeleid op het spel staat.

3.3.6 De hamvraag waarop de strategische richtsnoeren voor 2007-2013 een antwoord moeten bieden, is dan ook: hoe kunnen met minder geld betere resultaten worden bereikt? Er zit dus niets anders op dan de schaarse middelen die er zijn, zo goed mogelijk te gebruiken, wat betekent dat de inspanningen niet op het verlenen van blijvende assistentie, maar op het scheppen van de voorwaarden voor een autonome en duurzame ontwikkeling moeten worden gericht: enerzijds zal moeten worden gestreefd naar convergentie en een zo groot mogelijke complementariteit met de nationale begrotingen, en anderzijds moet aan de marktkrachten — die, net als financiële steun van de overheid, in staat zijn om middelen voor de ontwikkeling van héél Europa te mobiliseren — een stimulerend en ondersteunend effect worden gegeven.

3.3.7 Voor al die uitdagingen heeft het Comité een driedig advies: diversifiëring van het instrumentarium van het cohesiebeleid, een nog grotere concentratie van de in het kader van dat beleid gevoerde acties en modernisering van de beheersmethoden. In de volgende paragrafen zal op ieder onderdeel daarvan dieper worden ingegaan.

4. Prioriteiten van het cohesiebeleid voor 2007-2013

4.1 Volgens de strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid voor 2007-2013 moeten groei en werkgelegenheid bovenaan de prioriteitenlijst worden gezet. Daarbij wordt met name gerefereerd aan het door de Europese Raad in maart 2005 naar voren gebrachte „partnerschap” en de door de Commissie vervolgens in juni 2005 onder dat hoofdje voorgestelde „geïntegreerde richtsnoeren”.

4.2 In onderhavige Mededeling zijn drie specifieke prioriteiten opgesomd die met voorrang moeten worden verwezenlijkt om aan die algemene prioriteit van groei en werkgelegenheid tegemoet te komen, te weten: Europa aantrekkelijker maken voor investeerders, innovatie en ondernemerschap stimuleren, en meer en betere banen scheppen/de opleiding verbeteren. Als aanvulling daarop moet tegelijkertijd steeds worden gestreefd naar verbetering van de ruimtelijke ordening in de EU, zowel op het platteland als in de steden, alsook t.a.v. haar verbindingen over de nationale en regionale grenzen heen.

⁽³⁾ EESC-advies over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – „Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst – beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013”, PB C 74 van 23 maart 2005, blz. 32

4.3 Vooral de eerste specifieke prioriteit („Europa aantrekkelijker maken voor investeerders”) is erg steekhoudend en bij uitstek geschikt voor de minder ontwikkelde regio's van de uitgebreide EU. Die laatste zouden in het EU-optreden voorrang moeten krijgen, maar zonder dat de overgangsmaatregelen ten gunste van de regio's die vroeger prioritair waren, in het gedrang komen. Vooral in het licht van de intrinsieke beperkingen waaraan de Europese fondsen zijn gebonden, moet worden gestimuleerd dat (met name particulier) kapitaal in de prioritaire doelstellingen voor de ontwikkeling van Europa's economie wordt geïnvesteerd.

4.3.1 In weerwil van de met de voltooiing van de interne markt, de totstandbrenging van de EMU en bepaalde hervormingen van de Lissabonstrategie gemaakte vorderingen, is de EU er nog steeds niet in geslaagd om zichzelf te voorzien van een autonoom en krachtig groeisysteem waarmee profijt wordt getrokken van de synergiewerking en complementariteit van de economie van de lidstaten. Zolang alle betrokken kringen (ondernemers, werknemers en investeerders) niet meer vertrouwen krijgen in de economische en sociale ontwikkeling, en zeker ook in de politieke en institutionele toekomst van de EU, blijft het moeilijk om een doeltreffend cohesiebeleid te voeren.

4.3.2 De komende jaren moet dus besteld worden een halt worden toegeroepen aan de ongewisheden die momenteel hun stempel zetten op fundamentele aangelegenheden als de voltooiing van de interne markt, de consolidering van een op de euro gebaseerde concurrerende economie, de versterking van groei en werkgelegenheid, de verbetering van de bestaansvoorwaarden, het welslagen van de Lissabonstrategie, een efficiënt bestuur van de EU-instellingen en de optimale en duurzame ordening van het uitgebreide Europa, waarbij moet worden gestreefd naar de harmonisatie van de vooruitgang op economisch, sociaal en milieugebied.

4.3.3 De Commissie legt in haar Mededeling de nadruk op investeringen in infrastructuurnetwerken, met name voor vervoer. Wat echter ontbreekt, is een analyse van de oorzaken van de achterstand op dit gebied. Om die achterstand in te lopen, zou meer voorrang moeten worden gegeven aan de financiering van de voor de samenhang van de EU onontbeerlijke trans-Europese infrastructuurvoorzieningen voor vervoer, energie en (tele)communicatie. Dat in het besluit van 17 december 2005 van de Europese Raad vooral het mes in die prioriteit is gezet, valt te betreuren, temeer daar die drastische vermindering haaks staat op de verbintenissen die zijn aangegaan met de Lissabonstrategie, waarvan de einddatum midden in de begrotingsperiode 2007-2013 is gesitueerd. Het Comité wil dus net als het Europees Parlement dat voor de financiering van de trans-Europese netwerken een herzien budget wordt overeengekomen.

4.3.4 Daarnaast pleit de Commissie nog voor twee andere gebieden waarin de middelen van het cohesiebeleid met voorrang zouden moeten worden gestoken: milieubescherming en maatregelen om Europa voor zijn energievoorziening autonomer te maken.

4.3.4.1 Tussen die andere prioritaire gebieden voor investeringen en de nadruk die op investeringen in infrastructuurnet-

werken wordt gelegd, zou een rechtstreeks verband moeten worden aangebracht.

4.3.4.2 Ook moet erop worden toegezien dat ontvangers van EU-steun zich aan de milieuvorschriften houden.

4.4 De tweede specifieke prioriteit („innovatie en ondernemerschap stimuleren”) vloeit rechtstreeks voort uit de voor de Lissabonstrategie gestelde prioriteiten i.v.m. de bevordering van een Europese kennismaatschappij.

4.4.1 De eerste implicatie van deze prioriteit is dat meer moet worden geïnvesteerd in onderzoek.

4.4.1.1 Glashelder is dat Europa het over de hele linie minder goed doet dan zijn grote technologische partners. Het bedrag dat voor onderzoek wordt uitgetrokken (vaak meer dan een derde minder dan de in de Lissabonstrategie nagestreefde 3 % van het BBP), is de afgelopen jaren maar al te vaak niet verhoogd, maar bevroren of zelfs verlaagd. Het EU-budget voor het kaderprogramma voor O&O blijft karig vergeleken met het bedrag dat de lidstaten aan onderzoek uitgeven en heeft een onvoldoende coördinerende werking voor de nationale programma's. Ernstig is ook dat er in het Europese institutionele besluitvormingsproces, nog steeds tot op het hoogste niveau, blokkades worden opgeworpen, waarvan een heel slecht signaal uitgaat. Het maar niet van de grond komen van het Europese octrooi, waaraan nu al dertig jaar wordt gewerkt, is tekenend voor een erg zorgwekkend fenomeen, nl. dat de EU er niet in slaagt zich de middelen voor haar ambities te verschaffen.

4.4.1.2 Er moet dus een echt, geloofwaardiger Europees onderzoeksbeleid komen. Bij de daarvoor benodigde begrotingsaanpassing zou het voor onderzoek gereserveerde bedrag aanzienlijk moeten worden verhoogd. Bovendien zou daaraan een meer reële coördinerende werking voor de nationale programma's moeten worden gegeven. Dat vooronderstelt ook dat er nu eindelijk schot komt in het Europese octrooi, zolang met de regeling dat dit octrooi, zolang er nog geen eenstemmigheid over bestaat, in eerste instantie niet in alle lidstaten wordt toegepast. Wat zou er immers zijn geworden van de euro, Schengen en het Europees sociaal beleid als op eenparigheid van stemmen had moeten worden gewacht?

4.4.2 Ook wordt in de Mededeling gewezen op de noodzaak om ondernemerschap, d.w.z. het starten en runnen van ondernemingen, te stimuleren, al was het maar om de nieuwe technologische gaten in de markt te benutten. Daarnaast moet de netwerkvorming van die ondernemingen worden bevorderd.

4.4.2.1 Helaas kunnen kleine ondernemingen nog steeds niet kiezen voor een vereenvoudigd Europees statuut waardoor ze gemakkelijker over de grenzen heen zouden kunnen opereren.

4.4.2.2 Het Comité blijft er daarom op hameren (net als in zijn initiatiefadvies over „Een Europees statuut voor mkb's" ⁽⁴⁾) dat de Commissie nu echt met dat statuut voor het MKB moet komen en dat ook de goedkeuring ervan niet lang meer op zich mag laten wachten.

(⁴) PB C 125 van 27 mei 2002, blz. 100

4.4.2.3 Ook valt te betreuren dat de Commissie in het najaar van 2005 de voorstellen voor een Europees statuut voor onderlinge maatschappijen en Europese verenigingen heeft ingetrokken, omdat dit statuut thans noodzakelijker is dan ooit.

4.4.3 Verder neemt het vraagstuk van de financiering van ondernemingen in de Mededeling een belangrijke plaats in, waarbij wordt gewezen op de noodzaak om (vooral innoverende) bedrijven toegang tot financieringsmogelijkheden te bieden.

4.4.3.1 De structuurfondsen kunnen de toegang van ondernemingen tot financieringsmogelijkheden gemakkelijker maken, maar dat vermogen blijft onder de huidige voorwaarden noodzakelijkerwijs beperkt en zonder twijfel marginaal op dit gebied, ook al kunnen beperkte begeleidende maatregelen en gefinancierde proefprojecten hun nut hebben op bepaalde, welomschreven gebieden met een voorbeeldfunctie. Zo is het Comité heel goed te spreken over de lancering van JASPERS en JEREMIE (samenwerkingsverbanden tussen Commissie, EIB, EIF en EBWO, die resp. tot doel hebben om nationale en regionale overheden bij het opzetten van grote infrastructuurprojecten te helpen en om kleine ondernemingen meer kredietmogelijkheden te bieden). Het hoopt dat die initiatieven echt van de grond komen en ook op lokaal niveau inzichtelijk worden gemaakt. Dan kan dit nieuwe actiekader een maximaal praktisch effect sorteren wat economische ontwikkeling en stimulering van de bedrijvigheid betreft, wat dus ook weer meer banen moet opleveren.

4.4.3.2 De structuurfondsen kunnen een grotere, rechtstreekse impact op de financiering van ondernemingen krijgen als daaraan instrumenten met een verhoogd effect worden toegevoegd. Men denke daarbij aan faciliteiten voor bankleningen en voor het vrijmaken van risicokapitaal, en aan de toegang tot microkrediet en borgstellingen voor kleine ondernemingen. Daartoe zou het hele instrumentarium van de structuurfondsen opnieuw moeten worden bekeken, met vooral aandacht voor de manier waarop financiële steun wordt verleend: momenteel gebeurt dat voornamelijk in de vorm van subsidies. Net als bij het JEREMIE-programma zouden die subsidies in financiële producten moeten worden omgezet, maar dan op veel grotere schaal: met een aanbetaalde euro als borg voor het uitlenen van risicokapitaal zou zo een investering van 5 à 10 euro in een klein of middelgroot bedrijf moeten kunnen worden gefinancierd, waardoor aan de steun uit de Europese fondsen een *multiplier*-effect wordt gegeven. In het vijfde hoofdstuk van dit advies zal het Comité in dat verband aanbevelingen doen.

4.4.3.3 De toegang tot financieringsmogelijkheden voor alle ondernemingen, ongeacht hun omvang, kan aanzienlijk worden verbeterd door de snelle en daadwerkelijke voltooiing van de interne financiële markt van Europa, gekoppeld aan een efficiënt mededingingsbeleid en een consolidering van de EMU. Overigens wordt daarvan in de Mededeling nauwelijks gerept, ook al behoort de voltooiing van die markt nog steeds tot de belangrijkste taken van de Commissie voor de komende jaren.

4.5 De derde prioriteit van het cohesiebeleid is volgens de Mededeling het scheppen van „meer en betere banen“.

4.5.1 Om meer arbeidsplaatsen te creëren, moet eerst worden gezorgd voor meer economische groei, waarna banengroei vanzelf gemakkelijker wordt. Dat doel vergt een dynamische economie (vraag én aanbod), gekoppeld aan administratieve, fiscale en sociale voorwaarden waarmee het vooral voor kleine ondernemers, zelfstandigen, ambachtslieden en beroepskringen waar beroepskwalificaties belangrijk zijn, gemakkelijker wordt om werknemers aan te werven. Zoals al eerder opgemerkt, kunnen de structuurfondsen op die gebieden slechts een beperkte rechtstreekse invloed hebben, waarbij kan worden aangeleund bij specifieke acties en proefprojecten en waarbij voorbeelden van beste praktijken zoveel mogelijk moeten worden toegepast.

4.5.2 Ook moet — aldus de Commissie — de arbeidsmarkt verder worden aangepast. Wat dat betreft moet de verbetering van de werking van de interne markt in de structuurfondsen een speciale plaats innemen. Dit brengt met zich mee dat de mobiliteit wordt vergroot, met inbegrip van de overdraagbaarheid van pensioenrechten, en dat de belemmeringen van de Europese arbeidsmarkt worden weggenomen, vooral in de dienstensector (?), waar meer dan tweederde van de nieuwe banen wordt gecreëerd, met inachtneming van de sociale voorwaarden die in regelgeving en cao's zijn vastgelegd.

4.5.3 De Commissie wijst overigens terecht op de noodzaak om de op de arbeidsmarkt gerichte opleiding te verbeteren. Erg zorgwekkend in dit verband is dat het door de Commissie voorgestelde budget voor levenslang leren in het programmeringsbesluit van december 2005 is gehalveerd. Het Comité dringt er dan ook op aan dat dit budget weer wordt opgetrokken tot een niveau dat conform is met de verbintenissen die met de Lissabonstrategie zijn aangegaan. Op dit gebied zijn voortaan nieuwe vaardigheden nodig, met meer verantwoordelijkheden en een oproep om meer initiatieven te ontplooiën. In alle toekomstige programma's moet daarom de mogelijkheid worden ingelast dat de prioriteiten van de regio's in aanmerking worden genomen. De subsidies van het ESF moeten zoveel mogelijk op de behoeften van de regio's worden afgestemd: het gaat niet aan die subsidies alleen te gebruiken om nationaal beleid te cofinancieren.

4.5.3.1 In het algemeen gesproken moet alles op alles worden gezet om de complementariteit en doeltreffendheid van alle voorzieningen te vergroten en om de actoren van de overheid en de particuliere sector voor een duurzaam partnerschap voor de uitvoering van regionale strategieën te winnen, rond de volgende prioriteiten: bevorderen dat iedereen toegang heeft tot innovatie en levenslang leren; in alle ondernemingen het beheer en de ontwikkeling van menselijk kapitaal verbeteren; de arbeidsparticipatie van vrouwen vergroten; bewerkstelligen dat meer mensen tot de pensioengerechtigde leeftijd blijven werken; het beleid voor beroepsoriëntatie en opleiding beter op de behoeften van de economie afstemmen; de beroepsopleiding en het leerlingwezen op alle niveaus stimuleren, vooral in vakken waar sprake is van een tekort aan geschikte arbeidskrachten; voorrang geven aan opleidingen waardoor het groeiende aantal uitgesloten door deze economische invalshoek weer echt een plaats in de maatschappij krijgen.

(?) EESC-advies over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over de dienstensector in de interne markt, PB C 221 van 8 september 2005, blz. 113

4.5.3.2 Ook zouden met de middelen van de structuurfondsen in de eerste plaats en in navolging van het succes van het ERASMUS- en het LEONARDO-programma, Europa-wijde opleidingsprogramma's moeten worden gefinancierd. Die programma's zouden thans in een stroomversnelling moeten geraken, zodat daarmee twee à drie keer zoveel jonge Europeanen kunnen worden geholpen.

4.5.4 Ten slotte verdient het vraagstuk van de vergrijzing nog een speciale vermelding, omdat de hierboven genoemde aspecten van banengroei en verzorgingsstaat (administratieve, fiscale en sociale voorwaarden, betaalbare kinderopvang, arbeidsmarkt, opleiding en menselijk kapitaal) ook nog daaraan moeten worden aangepast.

4.6 Als aanvulling op deze drie prioriteiten van de strategische richtsnoeren moet dan ook nog een horizontale doelstelling worden nagestreefd (een soort vierde prioriteit) volgens welke ook de territoriale dimensie van het cohesiebeleid in aanmerking moet worden genomen.

4.6.1 De Commissie wijst er in haar Mededeling op dat steden aan groei en werkgelegenheid kunnen bijdragen (door de verstedelijking in economisch, sociaal en milieuopect beter in de hand te houden), maar pleit tegelijkertijd voor diversifiëring van de plattelandseconomie (instandhouding van diensten van algemeen belang, uitbouw van netwerken en stimulering van ontwikkelingskernen). Er had dieper moeten worden ingegaan op de wisselwerkingen tussen die vereisten en de drie prioriteiten van de strategische richtsnoeren.

4.6.2 Ook benadrukt de Commissie dat er behoefte is aan drie verschillende vormen van territoriale samenwerking, nl.:

4.6.2.1 grensoverschrijdende samenwerking, vooral omdat daarmee kan worden bevorderd dat over en weer handel wordt gedreven en omdat die samenwerking bevorderlijk is voor de economisch en sociale integratie;

4.6.2.2 transnationale samenwerking, vooral omdat de gemeenschappelijke strategische acties die de lidstaten op touw zetten (op gebieden als vervoer, onderzoek en sociale integratie), daardoor extra kracht kan worden bijgezet;

4.6.2.3 interregionale samenwerking, waarvan het voornaamste doel is om de verspreiding van voorbeelden van beste praktijken op economisch, sociaal en milieugebied te bevorderen.

4.6.3 Jammer is dat „territoriale samenwerking in Europa” slechts als aanvullende doelstelling wordt genoemd, als een soort aanhangsel van de prioriteiten van de strategische richtsnoeren, en dat die doelstelling daaraan dus niet met zoveel woorden is toegevoegd.

4.7 Bij die drie prioriteiten van de strategische richtsnoeren, samen met genoemde „aanvullende”, horizontale doelstelling, rijzen enkele belangrijke vragen:

4.7.1 Van meet af aan moet worden gesteld dat de prioriteiten van de strategische richtsnoeren de precisie ontberen om als een echte strategie voor het beheer en de maatregelen van het cohesiebeleid te kunnen fungeren, maar eerder moeten worden gezien als indicaties van de *best practices* waarvoor, met behulp van die verschillende maatregelen, een lans moet worden gebroken.

4.7.2 Zo is met name het verband tussen de prioriteiten van de strategische richtsnoeren en de drie doelstellingen van de fondsen niet gepreciseerd. Dat gebrek aan duidelijkheid vormt een groot struikelblok: de strategische richtsnoeren zouden als leidraad moeten dienen voor de uit de fondsen gefinancierde maatregelen, maar doen in werkelijkheid niet meer dan die maatregelen flankeren. De strategische richtsnoeren komen daardoor eerder over als begeleidende indicaties dan als de leidraad die ze eigenlijk hadden moeten zijn.

4.7.3 De strategische richtsnoeren kunnen echt gaan doen wat hun naam aangeeft en hun functie op een efficiëntere wijze gaan vervullen als de prioriteiten ervan worden gepreciseerd, en wel op de volgende punten:

4.7.3.1 de meerwaarde van Europees cohesiebeleid in vergelijking met nationaal en lokaal beleid;

4.7.3.2 het begrip „territoriale concentratie” op Europese ontwikkelingscentra en -assen, waardoor een algemeen aanzuigeffect kan ontstaan;

4.7.3.3 de „sturende randvoorwaarden” voor de Europese fondsen, waarbij de zekerheid moet worden geboden dat de strategische richtsnoeren een efficiënt en samenhangend geheel vormen dat meer heeft dan alleen maar een begeleidende rol.

5. Het instrumentarium van het cohesiebeleid voor 2007-2013

5.1 De Commissie benadrukt dat vooral de structuurfondsen (EFRO en ESF) en het cohesiefonds een ruggensteun voor het cohesiebeleid zijn: overeenkomstig de hierboven al behandelde strategische richtsnoeren zou met de uit die fondsen gefinancierde maatregelen de groei moeten worden aangezwengeld, het potentieel van de interne markt beter moeten worden benut, de convergentie tussen de lidstaten moeten worden bevorderd, het concurrentievermogen van de regio's moeten worden vergroot en de integratie van de EU in economisch, sociaal en cultureel opzicht moeten worden verbeterd.

5.2 Welnu, om te beginnen zal de EU te maken krijgen met een steeds wijder gapende kloof tussen de schaarse middelen van de fondsen en wat er aan middelen nodig is (verschil in ontwikkeling tussen lidstaten, achterstand bij het opzetten van infrastructuurvoorzieningen, vertraging bij de voltooiing van de interne markt, kwakkelend concurrentievermogen, achterlopende uitvoering van de Lissabonstrategie). De prioriteiten van de EU-begroting zijn toe aan een interne herschikking, ook door het GLB te blijven hervormen. Alleen betekent die herschikking niet méér dan dat er een beperkt extra bedrag naar de structuurfondsen kan worden omgesluisd, omdat het totaalbedrag van de begroting zeer beperkt blijft. Met de bovengrens van 1,045 % van het bruto nationaal inkomen voor de EU-begroting, acht het Comité de door de Commissie voor het cohesiebeleid voorgestelde 0,36 % (308 miljard euro op een budget van 862 miljard euro, ook al is inmiddels een supplement van 4 miljard euro overeengekomen dat echter nog door het Europees Parlement en de Raad moet worden bekrachtigd) sowieso ontoereikend, omdat de EU daarmee onmogelijk de cohesiedoelstellingen voor 2007-2013 kan verwezenlijken.

5.3 Er moet dus met name aandacht worden besteed aan:

5.3.1 de manier waarop de middelen van de fondsen worden ingezet, omdat het hefboomeffect daarvan op de investeringen groter moet worden: op dit gebied moet meer dan ooit worden geïnnoveerd;

5.3.2 de reële concentratie van de middelen van de fondsen, omdat de structurerende werking daarvan groter moet worden, vooral over de (lands)grenzen heen.

5.4 Daarnaast moet t.a.v. de manier waarop de middelen van de fondsen worden ingezet, nog het volgende worden benadrukt:

5.4.1 Het cohesiebeleid van de EU kan slechts worden geflankeerd door de werking van de structuurfondsen: de structuurfondsen vormen niet het enige, laat staan het eerste instrument van dat beleid. Het doel van de structuurfondsen is voornamelijk om, met inachtneming van de gemeenschappelijke richtsnoeren, het op de markten beschikbare kapitaal te helpen mobiliseren en te stimuleren dat de nationale en regionale begrotingen op een meer op convergentie gerichte wijze worden benut. Kortom, het gaat er vooral om dat met die structuurfondsen een hefboomeffect op gang wordt gebracht. De structurele instrumenten van de EU moeten tegen die achtergrond worden ingezet als een middel bij uitstek voor de ruimtelijke ordening in Europa, terwijl daarmee tegelijkertijd het communautaire beleid en de lopende economische en sociale veranderingen worden begeleid.

5.4.2 Daarom zouden de EU-fondsen en de EIB-middelen moeten worden gebruikt op een wijze die in overeenstemming is met een flexibelere en meer innoverende opvatting van financieel beheer. De Commissie stelt terecht vast dat met de fondsen meer moet kunnen worden gedaan dan alleen maar subsidies verstrekken: daarin zouden ook nog andere instrumenten moeten zijn vervat, zoals leningen, leninggaranties, converteerbare instrumenten, investerings- en risicokapitaal. Het Comité staat achter die opmerking, maar wil dan wel dat daaruit alle consequenties worden getrokken en dat de voorwaarden waaronder de middelen van de EU worden ingezet, drastisch worden hervormd.

5.4.2.1 Door aldus, in nauwe samenwerking met EIF en EIB, het instrumentarium van de structuurfondsen uit te breiden, kan de impact van het optreden van de EU aanzienlijk worden vergroot en kan dat optreden beter worden vervlochten met de investering van overheids- en particulier kapitaal. Zo kan met name worden bijgedragen tot een spreiding van overheids- en particulier kapitaal bij de financiering van investeringen in met name kleine en middelgrote ondernemingen, die door de traditionele financiële partners als riskant worden beschouwd en waarvoor de voorwaarden waaronder leningen worden verstrekt, als gevolg van de Basel II-overeenkomsten nog stringenter dreigen te worden. Met de nieuwe instrumenten kunnen de beperkingen waaraan de EU-begroting is gebonden, gedeeltelijk worden ondervangen. Een feit is dat een euro subsidie beter had kunnen worden gebruikt als borg voor een lening van 5 à 10 euro. Niet alleen kan daarmee een breder publiek worden bereikt, maar al die nieuwe begunstigden kunnen zo ook meer eigen verantwoordelijkheid krijgen, in ieder geval meer dan bij subsidies die niet behoeven te worden terugbetaald.

5.4.2.2 Voor een optimaal hefboomeffect op de economische en sociale ontwikkeling zouden die nieuwe instrumenten zo dicht mogelijk bij de werkelijke situatie ter plekke moeten worden toegepast. Daarnaast kunnen er door een betere coördinatie van de werking van de structuurfondsen en het optreden van andere al voor de ontwikkeling van Europa werkzame financiële instellingen (bv. de EBWO) ook nog andere middelen worden gemobiliseerd. Daarbij zou prioriteit moeten worden verleend aan publiek-private samenwerking (PPS) in EU-verband, onder transparante en open concurrentievoorwaarden: van die mogelijkheid zou in de toekomst veel vaker en op een veel doortastendere wijze gebruik moeten worden gemaakt, vooral met het oog op de financiering van de — voor Europa's cohesie en concurrentievermogen onontbeerlijke — grote infrastructuurvoorzieningen. Zoals al eerder opgemerkt⁽⁶⁾, moet het budget voor de trans-Europese infrastructuurnetwerken in ieder geval beduidend worden opgetrokken, omdat daarvoor opgezette PPSverbanden alleen vruchten kunnen afwerpen als daarvoor een toereikende basis aan toegezegde middelen uit de EU-fondsen beschikbaar is.

5.4.2.3 Door die hervorming van het instrumentarium van de EU-fondsen zou het noodzakelijk worden om a) de capaciteit van de EU om leningen te verstrekken en te verkrijgen, te vergroten, b) bovenop een intensievere coördinatie met de EIB en andere financiële instellingen, een echt partnerschap met het Europese financiële en bankwezen aan te gaan, waarbij steun aan strengere voorwaarden wordt verbonden, of die nu via de lidstaten of rechtstreeks aan de begunstigden wordt verstrekt, en c) de hervorming van de verordeningen voor de Europese fondsen voor 2007-2013 dienovereenkomstig aan te vullen, zodat de nieuwe financieringssystemen onverkort in praktijk kunnen worden gebracht. De Commissie zou voor a), b) en c) nieuwe voorstellen moeten indienen.

5.4.3 Helaas heeft het beheer van de structuurfondsen de afgelopen jaren uitgeblonken in ondoorzichtigheid en stond dit te veel in het teken van de bilaterale betrekkingen tussen de communautaire en nationale bestuursinstanties, zonder dat sprake was van een efficiënte algemene coördinatie of van toezicht op of een toereikende follow-up van de behoorlijke benutting van de fondsen. De Rekenkamer van de EU heeft zich daarover maar al te vaak beklaagd, maar de oplossingen die zijn gevonden, waren nooit meer dan lapmiddelen. Het algemene beginsel dat communautair beleid — zowel bij uitstippeling en goedkeuring als tijdens de tenuitvoerlegging daarvan — transparanter moet worden, geldt nog steeds niet voor de werking en het beheer van de fondsen, alhoewel dat al wel het geval had moeten zijn. De strategische richtsnoeren van het cohesiebeleid zouden vanaf nu als uitgangspunt moeten dienen voor een radicale koerswijziging in die zin.

5.4.4 Voor een beter beheer van de EU-steunverlening zijn vernieuwingen nodig, waaronder een stelselmatigere toetsing van die steun aan de mededingingsregels. In het verleden zijn uit de fondsen wel eens steunmaatregelen gefinancierd die, slecht gecontroleerd en onder het mom van de terugdringing van verschillen tussen regio's, tot ernstige en schadelijke schendingen van het beginsel van eerlijke concurrentie hebben geleid, alhoewel beide doelstellingen heel goed met elkaar kunnen worden verzoend. EU-steun is met staatssteun vergelijkbare steun van een overheid: het toezicht daarop moet dus ook

⁽⁶⁾ zie par. 4.3.3

hetzelfde zijn. Dat beginsel leidt met recht ook tot een betere wederzijdse vervlechting van EU-steun enerzijds en nationale/regionale steun anderzijds. In het jaarlijkse mededingingsverslag van de Commissie zou daarom een hoofdstuk over de toetsing van EU-steun aan de mededingingsregels moeten worden opgenomen. Het Comité heeft die aanbeveling al eerder gedaan, maar tot dusverre bleef dat roepen in de woestijn.

5.5 Verder zou de Commissie ervoor moeten zorgen dat de steun uit de communautaire fondsen doelgerichter wordt gebruikt door deze beter te richten op een meer Europese dimensie van de ruimtelijke ordening van het EU-grondgebied. Daarvan is in werkelijkheid nog lang geen sprake, omdat met de maatregelen die de EU tot dusverre heeft genomen nooit meer dan incidentele vooruitgang is geboekt.

5.5.1 De transnationale dimensie heeft tot op heden bij het beheer van de structuurfondsen nog geen voorrang gekregen, in weerwil van de — inmiddels tot 25 lidstaten uitgebreide — grote interne markt waarvoor de economische en regelgevende hoekstenen zijn gelegd. De Commissie is bij dat beheer tot nu toe voornamelijk uitgegaan van door de lidstaten aangegeven nationale prioriteiten, zonder dat een rechtstreeks verband werd gelegd met de nieuwe behoeften aan samenwerking die zijn ontstaan doordat de materiële, technische en fiscale belemmeringen voor de handel zijn opgeheven, terwijl de economische en sociale verschillen groter zijn geworden: daarom is het nodig geworden dat de banden tussen de landen worden aangehaald en dat transnationale netwerken worden geconsolideerd.

5.5.2 Dat verzuim moet worden goedge maakt door de prioriteiten voor de fondsen te verduidelijken. Zo kunnen de transnationale, transregionale en grensoverschrijdende „naden” tussen de lidstaten als het ware „sterker worden aaneengelast”. De steekhoudende opmerkingen die de Commissie hierover maakt, zouden opnieuw in overweging moeten worden genomen, verder moeten worden doórgedacht en in de voor de fondsen gestelde prioriteiten moeten worden verwerkt. Hoe dan ook mogen die opmerkingen niet worden afgedaan als weer een aanvulling op die prioriteiten.

6. De integratie van het cohesiebeleid in het beleid van lidstaten en regio's

6.1 Dat het cohesiebeleid moet doorwerken in het beleid van lidstaten en regio's, is een centrale gedachte waarop de Commissie terecht de nadruk legt. Daartoe moet vooruitgang worden geboekt op de volgende gebieden:

6.2 Om te beginnen moet de EU-steun daadwerkelijk worden aangewend om de communautaire richtsnoeren, besluiten en verbintenissen zo goed mogelijk in de lidstaten toe te passen. Daarbij gaat het er met name om dat

6.2.1 de richtlijnen tijdig en correct worden omgezet in nationale wetgeving;

6.2.2 de bestuurlijke samenwerking op Europees niveau wordt opgevoerd, vooral om de goede werking van de interne markt te garanderen;

6.2.3 de beide hoofdonderdelen van het stabiliteits- en groeipact beter ten uitvoer worden gelegd: dat pact zou meer moeten zijn dan alleen maar een buffer tegen tekorten, maar zou ook de poort moeten openzetten voor een gemeenschappelijke economische *governance*.

6.3 Vervolgens moet ervoor worden gezorgd dat de EU-steun tot meer samenhang tussen EU-beleid en nationaal beleid

bijdraagt, vooral ten behoeve van een efficiëntere uitvoering van de Lissabonstrategie. Daarbij kan o.m. worden gedacht aan:

6.3.1 begeleiding van structurele hervormingen op economisch, sociaal en bestuurlijk gebied;

6.3.2 vereenvoudiging van het regelgevingskader en de ontwikkeling van Europees beleid inzake zelfregulering in sociale en beroepskringen, die het waard is om te worden gesteund (⁷);

6.3.3 versnelde totstandbrenging van de Europese financiële ruimte door de voordelen van de euro optimaal te benutten;

6.3.4 onderlinge afstemming van de belastingssystemen op een manier die aantrekkelijk is voor investeringen en innovatie en waardoor betere randvoorwaarden voor de mededinging tussen de verschillende systemen van de lidstaten worden gecreëerd.

6.4 Ten slotte moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat aan het door de EU vastgelegde kader nog eens extra nationale of regionale criteria worden toegevoegd, omdat bij de vaststelling van de inhoud van de toekomstige programma's de nodige flexibiliteit moet worden behouden. In lijn daarmee moet ook worden voorkomen dat er procedures worden ingevoerd waarbij *a priori* vaststaat hoe de middelen de komende zeven jaar zullen worden besteed of waarin het niet langer mogelijk is om de programma's tijdens hun looptijd gemakkelijk bij te sturen.

6.5 Daarnaast zou het Comité willen dat met de steun uit de EU-fondsen wordt bijgedragen aan een Europees industriebeleid waarmee de activiteiten van Europese, nationale en regionale overheden en maatschappelijke organisaties kunnen worden gecoördineerd (⁸).

6.6 Ten slotte stelt het Comité met genoegen vast dat de Europese Raad in december 2005 in beginsel heeft ingestemd met de oprichting van een fonds voor aanpassing aan de mondialisering, „dat ten doel heeft om aanvullende steun te verlenen aan werknemers die overbodig zijn geworden ten gevolge van grote structurele veranderingen in de mondiale handelspatronen, ten einde hen bij te staan bij hun omscholing en het vinden van werk.” De staatshoofden en regeringsleiders hebben de Raad gevraagd om de maatstaven vast te leggen waaraan moet zijn voldaan om voor steun uit dit fonds in aanmerking te komen. Volgens het Comité zouden de Europese sociale partners, per beroep of bedrijfstak, bij de vaststelling van die maatstaven moeten worden betrokken.

7. Inspraak van sociale actoren en van actoren uit beroepskringen

7.1 De betrokkenheid van sociale en beroepsactoren bij het cohesiebeleid is een *conditio sine qua non* waarop het Comité al heeft gehamerd in zijn advies van 2003 over samenwerking bij de tenuitvoerlegging van de structuurfondsenregeling (⁹). De Commissie heeft oog voor die noodzaak en benadrukt haar resolute streven naar meer *ownership* in het veld. Alleen laat de Commissie na om met voorstellen te komen waarin is aangegeven hoe dat in zijn werk moet gaan. Ook stelt zij niet voor om die bijzonderheden in de strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid van 2007-2013 te verwerken.

(⁷) Informatief rapport van de gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie over „Co- en zelfregulering in de interne markt; huidige stand van zaken”

(⁸) Zie EESC-advies over een modern industriebeleid, PB C 110 van 9.5.2006.

(⁹) PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 21

7.2 Daarom stelt het Comité voor om de strategische richtsnoeren aan te vullen met wat de daadwerkelijke randvoorwaarden voor inspraak van de sociale en beroepsactoren moeten worden. Naar het voorbeeld van de Overeenkomst van Cotonou, waarin is vastgelegd dat ngo's uit de ACP-landen uitdrukkelijk worden geraadpleegd over en betrokken worden bij het beheer van de steun uit Europa, zou het „kader” dat met die randvoorwaarden wordt gevormd, ook een volwaardig onderdeel van de strategische richtsnoeren moeten uitmaken en voor de lidstaten een bindend karakter moeten hebben.

7.3 De doelstellingen van dat „kader” zouden met name moeten zijn dat:

7.3.1 de sociale en beroepskringen en de sociale partners inspraak krijgen bij de vaststelling van de globale richtsnoeren van Europa (en met name bij de vaststelling van het algemeen strategisch document) en bij de gedecentraliseerde toepassing daarvan op nationaal niveau (met name door de uitvoering van het door de lidstaten zelf uitgewerkte strategisch referentiekader) en op lokaal/regionaal niveau;

7.3.2 de dialoog wordt verdiept door daarin niet alleen economische, maar ook sociale en milieuvraagstukken aan te kaarten, met als uiteindelijk doel een efficiënte, op participatie gebaseerde duurzame ontwikkeling;

7.3.3 de sociale en beroepsactoren, vooral door middel van de cao-onderhandelingen tussen de sociale partners, rechtstreeks bij de verbetering van de werkgelegenheid worden betrokken, met name met het oog op de modernisering van de beroepsopleidingen en een gemakkelijkere aanpassing van de arbeidsmarkt;

7.3.4 de actoren van het maatschappelijk middenveld ertoe worden aangespoord om zoveel mogelijk profijt te trekken van de voordelen van Europa's interne markt, en wel door intensief gebruik te maken van de trans-Europese productie-, handels- en infrastructuurnetwerken en door zelf- en coregulering onder sociale en beroepskringen op gang te brengen waardoor de laatste hand aan de interne markt kan worden gelegd;

7.3.5 samen met de sociale en beroepsactoren efficiënte PPS-modellen worden vastgesteld, met aangepaste methoden als het gaat om concessies, stimulansen, garanties en onderaanneming;

7.3.6 er uitgaande van die modellen meer PPS-programma's worden uitgewerkt, vooral voor infrastructuurvoorzieningen en de financiering van lokale kleine en middelgrote ondernemingen;

7.3.7 de sociale en beroepsactoren worden aangemoedigd om meer Europese samenwerkingsverbanden voor onderzoek en technologische innovatie op te zetten;

7.3.8 steun wordt gegeven aan innoverende initiatieven van de sociale en beroepsactoren waardoor duurzame ontwikkeling dichterbij wordt gebracht.

7.4 Bedoelde dialoog moet dan wel, om doelmatig te zijn, zowel in Brussel als in de lidstaten en de regio's beter worden georganiseerd en gestructureerd. Zo zouden voor de inspraak de volgende regels van kracht moeten zijn:

7.4.1 bij de dialoog moet worden uitgegaan van een efficiënte en goed door de overheden van de lidstaten gevoede stroom van informatie over de strategische richtsnoeren en bijbehorende uitvoeringsbepalingen;

7.4.2 het overleg moet vroeg genoeg worden opgestart, zodat de sociale en beroepsactoren de kans krijgen om aan de impactstudies mee te werken;

7.4.3 de sociale en beroepsactoren moeten op de hoogte worden gehouden van het vervolg dat aan het overleg en aan hun suggesties wordt gegeven;

7.4.4 aan de officiële stukken inzake programmering of revisie moet een overzicht worden gehecht van de voorwaarden waaronder de sociale en beroepsactoren zijn geraadpleegd;

7.4.5 bij grensoverschrijdende of interregionale programma's moet de raadpleging ook over de grenzen heen plaatsvinden en moet worden bevorderd dat tussen de sociale en beroepsactoren ook grensoverschrijdend en interregionaal wordt samengewerkt;

7.4.6 vooral initiatieven om over de (regionale) grenzen heen een sociale dialoog op te zetten, moeten worden aangemoedigd, met name door het facultatieve transnationale kader voor cao-onderhandelingen, zoals dat in de sociale agenda 2005-2010 is aangekondigd, concreet gestalte te geven.

7.5 Overigens bevestigt het Comité zijn steun aan het voorstel van de Commissie om 2 % van de middelen van het ESF aan projecten te besteden waarbij ondernemingen samen met de sociale partners capaciteiten ontwikkelen en/of activiteiten ontplooiën.

7.6 Het Comité is, met uitdrukkelijke steun van de Europese Raad van maart 2005, overeengekomen om een Europees netwerk op te zetten waarin voorlichting wordt gegeven over en steun wordt gegeven aan initiatieven van maatschappelijke organisaties om de doelstellingen van de Lissabonstrategie mee te helpen verwezenlijken. In dat netwerk zullen hun initiatieven om de doeltreffendheid van het Europese cohesiebeleid voor 2007-2013 te vergroten, onverkort worden meegenomen.

Brussel, 21 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND