

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.12.2008
COM(2008) 876 definitief

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

Cohesiebeleid: investeren in de reële economie

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

Cohesiebeleid: investeren in de reële economie

1. INLEIDING

Met de mondiale financiële crisis en de huidige vertraging van de economie kan het EU-cohesiebeleid een belangrijke bijdrage leveren aan het Europees economisch herstelplan¹. Met dit beleid worden overheidsinvesteringen, waaronder investeringen op regionaal en lokaal niveau, fors gesteund. Deze steun vormt de grootste communautaire bron van investeringen in de reële economie. Het cohesiebeleid is de duidelijkste uiting van Europese solidariteit en is gericht op steunverlening aan Europeanen die deze steun het meest nodig hebben. In de periode 2007-2013 wordt in het kader van het cohesiebeleid 347 miljard euro geïnvesteerd om de groei en de economische en sociale cohesie te bevorderen.

Het cohesiebeleid is gericht op "slimme" investeringen. Binnen het totale budget is meer dan 65% van de middelen, ofwel 230 miljard euro, geoormerkt voor investeringen² in de vier prioritaire gebieden van de hernieuwde EU-Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid, namelijk burgers, bedrijven, infrastructuur en energie en onderzoek en innovatie. Het cohesiebeleid bevordert de samenhang in de ontwikkelingsstrategieën en zorgt op langere termijn voor meer economische groei en sociale ontwikkeling. Ook komt met dit beleid een stabiele, zekere en gerichte financieringsbron beschikbaar die kan worden gebruikt om het economisch herstel te stimuleren. Deze focus en stabiliteit zijn van essentieel belang om vertrouwen te kweken of het vertrouwen te herstellen en om investeringen te bevorderen.

Hoewel de volle omvang van de recessie nog niet duidelijk is, zullen de gevolgen ervan waarschijnlijk alom merkbaar zijn. In een aantal lidstaten is de werkloosheid al aan het stijgen en vertonen de bedrijvigheidsindicatoren een sterk negatieve trend. Daarbij krijgt niet alleen de ene lidstaat en regio, maar ook de ene inwoner het zwaarder te verduren dan de andere. In elk geval worden bij economische tegenspoed de meest kwetsbaren in de samenleving, zoals degenen die sociaal zijn uitgesloten of werkeloos zijn, het zwaarst getroffen.

In zulke tijden is een essentiële rol voor de overheid weggelegd: zij moet de solidariteit waarborgen en het vertrouwen herstellen en met name de broodnodige investeringen doen om de interne vraag op korte termijn te stimuleren en de economie op langere termijn te laten evolueren naar duurzaamheid. Hier kan cohesiebeleid een belangrijke rol spelen. Daar de beoogde investeringen door de druk op de nationale begrotingen kunnen achterblijven, moeten de cohesiebeleidsmiddelen en -prioriteiten sneller en zelfs eerder worden ingezet en uitgevoerd om de economie op het juiste moment een impuls te geven en de slachtoffers van de crisis hulp te bieden. Cohesiebeleidprogramma's bieden de mogelijkheden en de nodige

¹ COM(2008) 800 van 26.11.2008: "Een Europees economisch herstelplan".

² COM(2007) 798 van 11.12.2007: "Uitvoering van de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid door de lidstaten en de regio's in het kader van het cohesiebeleid, 2007-2013".

ruimte om daar waar dit urgent is meteen gericht steun te verlenen en daar waar de meeste groeikansen liggen de middelen sneller uit te geven.

Naast een deugdelijk institutioneel kader vormen macro-economische stabiliteit en structurele hervormingen een noodzakelijk voorwaarde voor het welslagen van cohesiebeleid. De totale overheidsinvesteringen die voor de periode 2007-2013 gepland zijn, maken gemiddeld bijna 6% van het verwachte bbp³ uit. In sommige lidstaten zal het aandeel van het cohesiebeleid in de totale overheidsinvesteringen meer dan 50% bedragen. Als cohesiebeleidfinanciering goed in de tijd wordt gespreid, kan dat een grote financiële stimulans op korte termijn betekenen, zonder dat dit ten koste gaat van de focus op de groeicapaciteit van de nationale economieën op middellange en lange termijn.

Lidstaten en regio's die erin slagen de doelstellingen van de programma's snel te halen, kunnen de economische terugval verzachten, in het bijzonder in convergentieregio's die meer steun krijgen. Voor alle programma's geldt dat als wordt vastgehouden aan de overeengekomen prioriteiten inzake groei en werkgelegenheid, de economie zich sneller zal kunnen herstellen zodra de huidige schokgolven beginnen weg te ebbten. Aangezien de prioriteiten van het cohesiebeleid en de doelstellingen van het sectorale EU-beleid complementair zijn, is het voor de concurrentiekracht op lange termijn des te belangrijker dat de programma's snel worden uitgevoerd.

Deze mededeling wordt uitgebracht in het kader van het Europese economische herstelplan. In de mededeling wordt erop gewezen dat de via het cohesiebeleid geplande investeringen van belang zijn voor de reële economie en wordt een reeks voorstellen voorgesteld om meer vaart te zetten achter cohesiebeleidinvesteringen.

2. TOEGENOMEN RELEVANTIE VAN COHESIEBELEIDINVESTERINGEN VOOR DE REËLE ECONOMIE

In de huidige economische situatie kunnen investeringen een kortetermijnstimulans vormen terwijl de focus blijft liggen op de langetermijnuitdagingen waarvoor de reële economie staat: investeringen in prioritaire infrastructuur en energie, in de productiecapaciteit van bedrijven en in het potentieel van menselijk kapitaal. Dat de focus op duurzaam investeren ligt, blijft van essentieel belang.

2.1. Burgers

In het herstelplan is gepleit voor een grootscheeps Europees initiatief ter ondersteuning van de werkgelegenheid en is voorgesteld de criteria voor het Europees Sociaal Fonds (ESF) te vereenvoudigen en de vooruitbetalingen vanaf 2009 te verhogen. Als daarover overeenstemming wordt bereikt, zullen lidstaten voor maatregelen betreffende de hieronder beschreven kortetermijnprioriteiten sneller toegang krijgen tot maximaal 1,8 miljard euro. Dankzij deze snelle kasstroom zouden naar schatting 1,5 miljoen werklozen eerder ondersteuning kunnen krijgen.

- Activering en actieve inclusie in het kader van flexizekerheidstrategieën. Het begrip flexizekerheid houdt in de eerste plaats in dat het hebben van werk en de inzetbaarheid op

³ Zie de aanstaande mededeling van de Commissie betreffende de beoordeling ex ante van het additionaliteitsbeginsel 2007-2013.

lange termijn moeten worden beschermd, eerder dan het hebben van een bepaalde baan. De hoofddoelen, namelijk dat werknemers zich aanpassen aan verandering en vlotter naar een andere baan overstappen, zijn in de huidige economische omstandigheden erg relevant. Verschillende lidstaten zijn al flexizekerheidstrategieën aan het invoeren en hebben zich hierbij zonder uitzondering gecommitteerd van het cohesiebeleid gebruik te maken om de inzetbaarheid van werknemers te verbeteren.

Flexibele arbeidsovereenkomsten kunnen in combinatie met een verscherpt actief arbeidsmarktbeleid een snel beleidsantwoord bieden. Bij een terugval van de economie krijgen de kwetsbaarste werknemers vaak de eerste klappen en hebben zij de meeste moeite om opnieuw aan werk te komen. Om langdurige werkloosheid tegen te gaan, moet een actiever en preventiever arbeidsmarktbeleid worden gevoerd, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen zoals oudere en laaggeschoolde werknemers en minderheden. Het ESF kan snel helpen om het overstappen naar een andere baan te vergemakkelijken door middel van gespecialiseerde opleiding, persoonlijke loopbaanbegeleiding, stages, gesubsidieerde banen, alsook steun en kleine leningen voor zelfstandige activiteiten en startende bedrijven. Er is al 21,7 miljard euro beschikbaar gesteld om de toegang tot werk te verbeteren, bovenop de 10 miljard euro die is uitgetrokken om de actieve integratie van kansarmen te verbeteren. Bij de besteding van ESF-middelen zou aan maatregelen ten voordele van kansarmen de voorkeur kunnen worden gegeven. Dat zou de effecten van de crisis verzachten en de sociale integratie stimuleren.

Om werklozen vlot aan een nieuwe baan te helpen, is het ook van belang dat diensten voor arbeidsvoorziening snel en degelijk werken. Het cohesiebeleid draagt 2,2 miljard euro bij aan de ondersteuning van instellingen voor arbeidsmarktbeleid. Wellicht is binnenkort meer nodig. In tijden van negatieve werkgelegenheidsprognoses moeten de lidstaten hun openbare diensten voor arbeidsvoorziening een nog grotere rol toebedelen met het oog op een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid en een betere afstemming van vaardigheden op banen.

Om de gevolgen van de crisis op sociaal en werkgelegenheidsgebied doeltreffend te kunnen opvangen en op flexizekerheid gerichte arbeidsmarkthervormingen effectief te kunnen doorvoeren, heeft de overheid de actieve participatie van de sociale partners nodig. Het ESF biedt financiële steun voor het versterken van de sociale dialoog en voor gezamenlijke initiatieven van de sociale partners.

- Vaardigheden afstemmen op arbeidsmarktbehoeften. In de meeste lidstaten is de slechte afstemming van vaardigheden op de behoeften van de arbeidsmarkt een groeiende zorg. Op korte termijn zal de financiële onrust tot grotere wanverhoudingen op de arbeidsmarkt leiden. Zonder de middellange- en langetermijndoelstellingen op dat gebied uit het oog te verliezen, is het ook belangrijk in te zetten op het snel aanleren van nieuwe vaardigheden, vooral in sectoren waar krapte heerst op de arbeidsmarkt. Door nieuwe vaardigheden te verwerven hebben werknemers een belangrijk proactief instrument in handen voor het behouden en verhogen van werkzekerheid, en ook voor een betere bescherming tegen ontslag.

Vaardigheden moeten op alle kwalificatieniveaus fors worden verbeterd, het menselijk kapitaal moet worden ontwikkeld en er moet effectief in onderwijs worden geïnvesteerd. Dat is van essentieel belang om de EU op weg te helpen naar herstel, zodat zij de demografische veranderingen het hoofd kan bieden en haar voordeel kan doen met de overgang naar een energie-efficiënte en koolstofarme economie. Gezien het grote

economische rendement van investeringen in onderwijs is in het ESF voor de programmeringsperiode 2007-2013 25 miljard euro extra geoormerkt voor de verbetering van het menselijk kapitaal. Voorts gaat uit hoofde van het cohesiebeleid 13,5 miljard euro naar het ondersteunen van de aanpasbaarheid van werknemers, ondernemingen en ondernemers. In dat kader wordt ook steun verleend aan de ontwikkeling van systemen waarmee kan worden geanticipeerd op economische veranderingen en toekomstige behoeften aan banen en vaardigheden. Het is van essentieel belang op toekomstige vaardigheden te anticiperen, vooral ook ter voorbereiding van de economische opgang. Het initiatief "nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen"⁴ zal daaraan bijdragen.

Er wordt bij de lidstaten op aangedrongen om:

- in relevante componenten van flexizekerheid te investeren, in het bijzonder via verscherpte activeringsregelingen, om voor een snelle reïntegratie van werklozen op de arbeidsmarkt te zorgen;
- indien nodig ESF-programma's te heroriënteren naar groepen die het hardst door de crisis getroffen zijn;
- evenveel te blijven investeren in de kwaliteitsverbetering van het onderwijs en het verhogen van het algemene vaardigheidsniveau, in het bijzonder bij laaggeschoolden en kansarmen;
- het cohesiebeleid te gebruiken om de anticipatiemechanismen te verbeteren en vaardigheden op bestaande en verwachte vacatures af te stemmen.

2.2. Bedrijven

Bedrijven gezond, innoverend en dynamisch houden is natuurlijk van essentieel belang voor het economisch herstel maar is ook een van de grootste uitdagingen in de huidige wereldeconomie. Middelgrote en kleine bedrijven zijn het kwetsbaarst wanneer krediet minder beschikbaar wordt. De toegenomen kredietschaarste was in eerste instantie een gevolg van de crisis in de banksector. Belangrijker is dat zij nu nog zal verergeren vanwege de risicoaversie bij kredietinstellingen. Als gevolg van de dalende vraag zullen bedrijven hun activiteiten terugschroeven en minder investeren, vooral in innovatie, die grotendeels gebaseerd is op "immateriële" investeringen op lange termijn.

- Toegang tot financiering is uiteraard van het grootste belang wanneer ondernemingen, vooral startende bedrijven en middelgrote en kleine bedrijven, in een risicoaverse financiële omgeving moeilijker financiering kunnen krijgen. De Commissie steunt actief het complementaire gebruik van revolverende instrumenten zoals leningen, deelnemingen en garanties, zowel in het EU-kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie als in het cohesiebeleid. Om het hefboomeffect van EU-instrumenten voor de huidige programmeringsperiode te verhogen, hebben de Commissie en het Europees Investeringsfonds (EIF) Jeremie opgericht ("Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises"), dat het starten van nieuwe bedrijven en het uitbreiden van middelgrote en kleine ondernemingen moet stimuleren. Bovendien zijn de overheidsmiddelen beperkt vanwege de financiële crisis en de economische terugval.

⁴ COM(2008) 868 van 16.12.2008.

Daarom moeten we nu meer dan ooit de traditionele, louter op subsidies gebaseerde financieringsmodellen verlaten en overschakelen op terugbetaalbare instrumenten.

- Microkrediet. De Commissie besteedt de laatste tijd steeds meer aandacht aan de essentiële rol die micro-ondernemingen vervullen en aan financieringsvormen die op hun behoeften zijn toegesneden⁵. Op 10 september 2008 hebben de Commissie en de EIB-groep Jasmine opgericht (Joint Action to Support Micro-Finance Institutions in Europe), dat verschillende vormen van technische en financiële bijstand bundelt om vooral niet-bancaire verleners van microkrediet te helpen hun activiteiten kwalitatief te verbeteren, uit te breiden en duurzaam te maken. Het project zal starten met een driejarige voorbereidende fase van 2009 tot 2011 en beschikt over een totaal geraamd budget van circa 50 miljoen euro.
- Bedrijfsondersteuningsmaatregelen. In het kader van het cohesiebeleid is voor de periode van 2007 tot 2013 ongeveer 55 miljard euro geoormerkt voor steun aan bedrijven, waarvan een groot deel naar directe ondersteuning gaat van innovatie in middelgrote en kleine bedrijven, met inbegrip van clustervorming. Veel van de geprogrammeerde activiteiten zijn vooral gericht op de grootste langetermijnuitdagingen voor bedrijven in de reële economie en liggen daarmee in het verlengde van de maatregelen op kortere termijn die in de huidige economische situatie nodig zijn. Zo wordt prioriteit gegeven aan het optimaal benutten van het potentieel van ICT-toepassingen, koolstofarme technologieën en milieuvriendelijke producten, productietechnieken en energie-efficiënte processen.
- Capaciteitsopbouw. Een doeltreffend overheidsbeleid kan niet worden gevoerd zonder een competent, efficiënt, onpartijdig en klantgericht overheidsapparaat. Als tijdens een economische terugval de institutionele en administratieve capaciteit wordt opgeschroefd om voor een stabiele bedrijfsomgeving te zorgen, dan legt dit een stevige basis voor structurele aanpassingen en draagt dit bij aan groei en werkgelegenheid. Door wettelijke en administratieve lasten voor bedrijven te verlichten, worden de productiviteit en de concurrentiekracht bevorderd. Er wordt twee miljard euro ESF-geld uitgetrokken voor institutionele capaciteitsopbouw en administratieve hervorming. De maatregelen op dit gebied kunnen administratieve lasten voor bedrijven aanmerkelijk verlichten en ervoor zorgen dat meer mensen een zaak starten. Onder meer is voorgesteld dat men overal in de EU kosteloos, binnen drie dagen en via één loket een bedrijf zou kunnen starten.

⁵ "Een Europees initiatief voor de ontwikkeling van microkrediet ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid", COM(2007) 708 van 13.11.2007.

Er wordt bij de lidstaten op aangedrongen om:

- ervoor te zorgen dat wordt geïnvesteerd in de concurrentiekracht van ondernemingen op lange termijn, vooral van middelgrote en kleine bedrijven, en die investeringen indien mogelijk te versnellen;
- meer steun te bieden aan hen die in de huidige crisis werkloos zijn geworden, onder meer door kleine subsidies of kredieten toe te kennen voor het starten van een eigen zaak en door vaardigheden aan te leren in gevorderd en elementair bedrijfsbeheer;
- snel meer beroep te doen op het Jeremie-initiatief en de uitvoering ervan te versnellen door met het EIF en/of andere financiële instellingen overeenkomsten te sluiten om hen als holdingfondsen te laten optreden;
- gebruik te maken van de synergieën tussen de financiële instrumenten voor middelgrote en kleine bedrijven die worden gefinancierd door het cohesiebeleid en door het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie;
- de nationale omgeving te verbeteren zodat initiatieven voor microkrediet worden ontwikkeld en gebruik te maken van de technische ondersteuning die de Jasmine-faciliteit biedt voor initiatieven betreffende microkrediet;
- toezeggingen betreffende institutionele capaciteitsopbouw te handhaven omdat dit een positief effect zal sorteren op het ontwikkelen van een bedrijfsvriendelijke omgeving en de modernisering van het overheidsapparaat zal versnellen.

De Commissie:

- zal samen met het EIF de beschikbaarheid van financiële en technische bijstand aanmerkelijk verhogen om de toegang tot financieringsinstrumenten te helpen verbeteren;
- heeft wijzigingen op regelgeving voorgesteld om een betere omgeving te scheppen voor het oprichten van instrumenten in de aard van Jeremie.

2.3. Infrastructuur en energie

Met het vooruitzicht op een recessie wordt het des te noodzakelijker om de investeringen in de Europese energie-, vervoers- en ICT-infrastructuur en –netwerken door te zetten. Als de beoogde investeringen op dit gebied achterblijven, zal de economie daarvan op korte termijn de gevolgen ondervinden en kunnen de groeivoorzichten op lange termijn onder druk komen te staan. Door de recessie kan bijvoorbeeld de achterstand van de regio's met een minder ontwikkelde energie-infrastructuur toenemen en kan de continuïteit van de energievoorziening in de al zwakke regio's nog verder in gevaar komen. Met een goed infrastructuurbeleid en een focus op verbetering van de energie-efficiëntie, op de productie van hernieuwbare energie en op duurzaam vervoer zal Europa de huidige economische storm beter kunnen doorstaan. Ook wordt daarmee tegelijk iets gedaan aan andere problemen: er worden minder broeikasgassen uitgestoten, het bedrijfsleven en de consument worden beschermd tegen schommelingen van de brandstofprijzen en het lokale milieu zal verbeteren. Voorts biedt dergelijke steun nieuwe mogelijkheden om de werkgelegenheid te waarborgen en banen en bedrijven te beschermen.

- Vervoer: met het oog op de ontwikkeling van een duurzame vervoersinfrastructuur wordt in het kader van het cohesiebeleid over de periode 2007-2013 38 miljard euro uitgetrokken voor TEN-T-projecten (trans-Europese netwerken) en worden secundaire verbindingen gefinancierd om de aansluiting op de TEN-T's te verbeteren. Ook is het de bedoeling dat met de cohesiebeleidprogramma's wordt geïnvesteerd in ecologisch duurzame vervoerssystemen, waaronder een schoon stedelijk vervoer.
- Energie: in het Europees economisch herstelplan is erop gewezen dat de noodzaak om de Europese energiesector te moderniseren en de leveringsbronnen te diversifiëren teneinde een breed en betaalbaar energieaanbod op de volatiele wereldmarkt te garanderen, door de huidige financiële crisis is toegenomen. Met de uitbreiding heeft de EU op energiegebied een aantal ondermaatse oost-west- en noord-zuidverbindingen gekregen die de leveringszekerheid en solidariteit op de gehele interne markt ondermijnen. Om iets aan dit probleem te doen, steunt het cohesiebeleid prioritaire TEN-E-projecten in de periode 2007-2013 met 675 miljoen euro en zal het 4,8 miljard euro uittrekken voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie, waaronder decentrale energieproductie en wijkverwarming. De 4 miljard euro voor investeringen in energieverbindingen waarover in het Europees economisch herstelplan wordt gesproken, komt daar nog bovenop.
- Verbetering van de energie-efficiëntie zal van doorslaggevend belang blijken voor het Europese concurrentievermogen en is een win-winoptie in de strijd tegen klimaatverandering. Investeren in energie-efficiëntiemaatregelen levert onmiddellijk voordeel op: huishoudens en bedrijven maken minder kosten, er ontstaat groei en werkgelegenheid en de overgang naar een koolstofarme economie wordt erdoor bevorderd. In het kader van het cohesiebeleid is voor de periode 2007-2013 al zo'n 4,2 miljard euro uitgetrokken voor allerlei energie-efficiëntieverbeteringen.
- Hogesnelheidsinternet voor alle EU-inwoners: in de desbetreffende cohesiebeleidprogramma's is al voor de periode 2007-2013 2,2 miljard euro uitgetrokken voor ICT-infrastructuur. De in het herstelplan genoemde 1 miljard euro voor hogesnelheidsinternet komt daar nog bij.
- Vaardigheden die nodig zijn in de koolstofarme economie: voor de omschakeling naar de koolstofarme economie is het van belang dat in kaart wordt gebracht welke nieuwe vaardigheden nodig zijn voor de nieuwe ("groene") banen, en dat deze vaardigheden worden bijgebracht. Met de menselijk kapitaalcomponenten van de cohesiebeleidprogramma's moeten de inspanningen van de lidstaten op dit gebied worden ondersteund.

Om ervoor te zorgen dat grote cohesiebeleidprojecten op deze en andere gebieden beter en sneller worden opgezet, hebben de Commissie en de Europese Investeringsbank (EIB) Jaspers (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions) opgezet⁶. Daarbij krijgen de behorende instanties in de EU12 hulp bij het opzetten van grote projecten op het gebied van prioritaire EU-infrastructuurinvesteringen.

Een apart initiatief van de Commissie, de EIB en de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (CEB), namelijk Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City

⁶ Jaspers is een faciliteit voor technische bijstand van de Commissie, de EIB, de EBWO en KfW waarbij voor elke voorbereidingsfase van een project bijstand wordt verleend.

Areas), moet ertoe leiden dat snellere en omvangrijkere duurzame investeringen worden gedaan in energie-efficiëntie, stedelijk vervoer, ICT-infrastructuur, vernieuwing et cetera in de stedelijke context.

– **Met betrekking tot infrastructuur en energie wordt er daarom bij de lidstaten op aangedrongen om:**

- maximaal gebruik te maken van nationale en regionale programma's om ervoor te zorgen dat het gebruik van hernieuwbare bronnen gestaag blijft toenemen;
- maximaal gebruik te maken van nationale en regionale programma's om ervoor te zorgen dat nieuwe gebouwen heel energie-efficiënt worden ontworpen en dat bestaande gebouwen, waaronder de woningen van huishoudens met een laag inkomen, veel energie-efficiënter worden;
- werknemers met de fondsen om- en bij te scholen voor nieuwe banen in de koolstofarme economie;
- volop gebruik te maken van de Jaspersfaciliteit om strategische infrastructuur op te zetten, en maximaal gebruik te maken van de bijstand die in het kader van het cohesiebeleid wordt verleend voor grote projecten;
- volop te profiteren van de mogelijkheden die Jessica biedt voor de financiering van geïntegreerde stadsontwikkeling;
- te profiteren van de synergie bij de ontwikkeling van uiteenlopende infrastructuur en tussen de diverse communautaire financieringsbronnen (de EIB, cohesiebeleid, TEN-T, TEN-E, het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling en het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie) en de EBWO.

De Commissie stelt voor om:

- de capaciteit van de technische bijstand in het kader van Jaspers vanaf 2009 met 25% op te voeren. Daardoor kunnen grote projecten wezenlijk sneller worden opgezet. Voor deze verhoging zal de Commissie nauw samenwerken met haar Jasperpartners;
- het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) zodanig aan te passen dat het mogelijk wordt om in alle lidstaten steun te verlenen voor energie-efficiëntieverbeteringen en hernieuwbare energie bij woningen van huishoudens met een laag inkomen;
- de regelgeving zodanig te wijzigen dat het klimaat voor nationale financiering in natura van Jessica-instrumenten verbetert.

2.4. Onderzoek en innovatie

Ondanks de huidige economische inzinking moet worden vastgehouden aan de prioritaire cohesiebeleidinvesteringen in de kenniseconomie (circa 86 miljard euro, ofwel 25% van het totale bedrag⁷). Aangezien particuliere kapitaalinvesteringen in O&O sterk samenhangen met

⁷ SEC(2007) 1547 van 14.11.2007: "Regions delivering innovation through Cohesion Policy".

de algemene economische productie, is het van groot belang dat de uitgaven in de publieke sector stabiel blijven en een sterk presterende Europese onderzoeksruimte tot stand komt zodat de economie voldoende gericht blijft op onderzoek en ontwikkeling en daarmee de grondslag wordt gelegd voor groei op lange termijn. Europa kan het zich met name in deze tijden niet veroorloven om risico's te mijden bij investeringen in innovatie en de productie van nieuwe kennis.

Om de Lissabondoelstellingen voor groei en werkgelegenheid te realiseren en duurzame oplossingen te vinden voor dringende milieuzaken als klimaatverandering en energieproblemen, is het van essentieel belang dat in Europa in alle sectoren veel wordt gedaan aan O&O en innovatie. Het cohesiebeleid heeft een stabiele grondslag geschapen voor een structurele financiering van O&O- en innovatiestrategieën. Aangezien het van centraal belang is om de investeringen in O&O op te voeren en daarop de nadruk is gelegd in de strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid, moeten de cohesiebeleidinvesteringen op deze gebieden in de periode 2007-2013 in alle lidstaten toenemen.

De ervaring heeft geleerd dat het voor het welslagen van de plannen van belang is dat beleidsmaatregelen inzake onderzoek en innovatie gericht worden op prioritaire acties en consistent ten uitvoer worden gelegd. Het is van cruciaal belang dat wordt vastgehouden aan de beoogde investeringen want alleen dan zal Europa erin slagen om zijn innovatievermogen in de breedste zin van het woord te verbeteren en nieuwe producten en diensten op de markt te brengen. Gezien de huidige kredietschaarste en druk op de overheidsfinanciën kan het voor de lidstaten lastig worden om hun toezeggingen op het gebied van O&O en innovatie gestand te doen. Toch is het vooral de taak van de overheid om te zorgen voor een stabiel investeringsklimaat voor O&O en voor een zo goed mogelijke uitgangspositie bij economisch herstel.

De lidstaten wordt daarom verzocht:

- met hun cohesiebeleidprogramma's steun te blijven verlenen voor investeringen in O&O-onderzoeksinfrastructuur met capaciteitsopbouw, in kleinschalige door het bedrijfsleven geleide O&O-infrastructuur in kennisintensieve clusters en in menselijk kapitaal op gebieden met een wezenlijk groeipotentieel (zoals ICT, energie-efficiëntie en koolstofarme energietechnologieën);
- de synergie tussen de verschillende communautaire bronnen, publieke en private financiering van onderzoeks- en innovatieactiviteiten volledig te benutten, zodat de prioriteiten op deze gebieden gefinancierd blijven worden.

3. VOORSTELLEN EN AANBEVELINGEN

In het brede Europese economische herstelplan van de Commissie wordt gepleit voor een grote budgettaire stimulans bestaande uit een combinatie van nationale en communautaire acties. Aangezien zowel de private middelen als de overheidsbegrotingen in de huidige economische situatie waarschijnlijk onder druk komen te staan, is met het oog op de focus en stabiliteit van het cohesiebeleid een reeks maatregelen voorgesteld om meer vaart te zetten achter cohesiebeleidinvesteringen. Bij deze maatregelen gaat het om een combinatie van snel door de desbetreffende instellingen goed te keuren wetgevingsvoorstellen van de Commissie enerzijds en initiatieven om de bestaande instrumenten volledig te benutten anderzijds.

De voorstellen om bepaalde wetgeving te wijzigen⁸, hebben tot doel:

- de kasstroom van de overheidsinstanties die belast zijn met de nationale en regionale programma's, te verbeteren. Het gaat vooral om een extra tranche voorfinanciering in 2009 en maatregelen om uitgaven voor grote projecten sneller, maar wel binnen de kaders van de staatssteunregelingen, te vergoeden;
- meer duidelijkheid te scheppen over de voorschriften die de lancering van financiële-structureringsinstrumenten moeten bevorderen, zodat sneller gebruik wordt gemaakt van dergelijke financieringsmaatregelen;
- een vereenvoudiging tot stand te brengen met betrekking tot de verbreding van het gebruik van vaste bedragen en forfaitaire betalingen, zodat overheidsinstanties sneller projecten en maatregelen kunnen uitwerken;
- de steunmogelijkheden voor investeringen in energie-efficiëntieverbeteringen en hernieuwbare energie in de EU27 te verruimen tot woningen van huishoudens met een laag inkomen.

Naast de voorgestelde wetgevingswijzigingen stelt de Commissie de hieronder genoemde principes en acties voor, die aangeven hoe de lidstaten de bestaande mogelijkheden ten volle kunnen benutten en hoe ze kunnen profiteren van de voorgestelde wetgevingswijzigingen:

- **acties richten op slimme investeringen:** onder de huidige uitzonderlijke omstandigheden kunnen de lidstaten en de Commissie nagaan welke mogelijkheden er zijn om de doelstellingen en prioriteiten van de operationele programma's aan te passen en meer nadruk te leggen op urgente investeringen en investeringen die onmiddellijk groei kunnen genereren. Te denken valt aan investeringen in energie-efficiëntie, schone technologieën, milieudiensten, infrastructuur en verbindingen, breedbandnetwerken, aan de anticipatie en afstemming van vaardigheden op de toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt, en aan de openstelling van nieuwe financieringsmogelijkheden voor het mkb (d.w.z. de onderzoeksintensieve en innovatieve ondernemingen). De lidstaten wordt verzocht er in nauwe samenwerking met de Commissie voor te zorgen dat dergelijke productiviteitsverhogende investeringen binnen de bestaande programma's de hoogste prioriteit krijgen;
- **benutten van de mogelijkheden van innovatieve financiering voor het mkb:** de mogelijkheden van "Jeremie"-instrumenten die het mkb toegang bieden tot financiering, moeten ten volle worden benut. De lidstaten wordt verzocht actief deel te nemen aan het netwerkplatform dat de Commissie in samenwerking met het EIF in 2009 gaat lanceren;
- **bestaande kansen benutten:** de strategische aanpak en brede opzet van de bestaande programma's bieden al veel ruimte. In principe kunnen programmabeheerders het bestedings- en uitvoeringstempo bij de ene prioriteit of categorie van begunstigden verhogen en dan bij de andere verlagen. Ook kunnen ze steunverlening vervangen door aanvullende maatregelen. De Commissie zal daarbij zoveel mogelijk medewerking

⁸ COM(2008) 803: voorstel om Verordening (EG) nr. 1083/2006 inzake het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds te wijzigen, COM(2008) 838: voorstel om Verordening (EG) nr. 1080/2006 inzake het EFRO te wijzigen, en COM(2008) 813: voorstel om Verordening (EG) nr. 1081/2006 inzake het ESF te wijzigen.

verlenen en dringt erop aan de ruimte binnen de grenzen van het rechtskader volledig te benutten;

- **programma's versnellen:** de Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om hun nationale beheer- en controlesystemen in overeenstemming te brengen met de relevante regelgeving en principes, zodat de programma's sneller kunnen worden uitgevoerd. Doorgaans kunnen tussentijdse financiële transacties dan sneller worden verricht, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van een gezond financieel beheer;
- **overheidsinvesteringen op peil houden:** gezien de problemen om voldoende middelen voor medefinanciering te vinden, mogen de lidstaten de communautaire en nationale bijdragen aan individuele projecten binnen een programma aanpassen, zodat bijvoorbeeld sommige activiteiten al in 2009 volledig kunnen worden gefinancierd met cohesiemiddelen. Daar moet dan wel tegenover staan dat andere activiteiten aan het eind van de programmaperiode voor een groter deel of zelfs geheel door de lidstaat worden gefinancierd.

– **Er wordt bij de lidstaten op aangedrongen om:**

- alle mogelijkheden te benutten om de in het kader van de programmadoelstellingen toegezegde steun sneller uit te keren;
- de bestaande en voorgestelde extra vooruitbetalingen in 2009 aan te wenden om prioritaire steun voor te financieren en de programma's van 2007-2013 een duw in de rug te geven;
- na te gaan of bepaalde programma's dringend aanpassing behoeven om sneller resultaat te boeken, ervan uitgaande dat alle bestaande speelruimte al is benut;
- in hun voor eind 2009 uit te brengen nationale strategische verslagen⁹ een eerste balans op te maken van de nieuwe programmaronde. Gezien de nieuwe economische situatie zijn deze verslagen van extra groot belang. Eventueel kunnen daarin verfijndere en ingrijpendere voorstellen voor een strategische herziening van de programma's en de doelstellingen worden opgenomen naarmate meer duidelijkheid ontstaat over de gevolgen van de huidige recessie.

⁹ Overeenkomstig artikel 29 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 moeten deze verslagen gaan over onder meer de sociaal-economische situatie en over "de bijdrage die door de [...] programma's wordt geleverd tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het cohesiebeleid" en tot "de bevordering van concurrentievermogen en het scheppen van banen".

De Commissie zal samen met de lidstaten nagaan:

- waar al in een vroeg stadium aanpassingen in de operationele programma's mogelijk zijn om in te spelen op nieuwe behoeften en om de al vastgestelde prioriteiten eenvoudiger en sneller uit te kunnen voeren;
- waar al in een vroeg stadium aanpassingen in de operationele programma's mogelijk zijn om in de programma's van de EU15 financiering op te nemen voor investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie op huisvestingsgebied en om dergelijke investeringen in de EU12 op te voeren.
- Tot slot wil de Commissie aanvragen voor een korte verlenging van de sluitingstermijn voor de programma's van 2000-2006 snel afhandelen om ervoor te zorgen dat maximaal gebruik kan worden gemaakt van de al vastgelegde kredieten en om de problemen te verlichten die voortvloeien uit het feit dat thans, eind 2008, moeilijk aan kapitaal te komen is.

4. CONCLUSIE

Het cohesiebeleid is van groot belang voor de reële economie: het is de vertaling van de EU-agenda voor groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling in concreet beleid. Met het cohesiebeleid zijn aanzienlijke financiële investeringen gemoeid. Tegelijk is het beheer gedecentraliseerd om de publieke beleidsvorming, verantwoordingsplicht en controle te verbeteren. Daarmee is het van essentieel belang voor de groei en werkgelegenheid op lokaal en regionaal niveau, waar de gevolgen van de huidige financiële en economische crisis zullen worden gevoeld. Cohesiebeleidsteun wordt al aan de lidstaten en regio's die deze steun het meest nodig hebben, verleend om de ongelijkheid terug te dringen en de groei en de economische en sociale cohesie in de EU te bevorderen.

Nu zich een economische inzinking voordoet, kan met de wetgevende en andere maatregelen die in deze mededeling worden genoemd, een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de uitvoering van het Europees economisch herstelplan. Een versnelling en vervroeging van cohesiebeleidinvesteringen kan een gunstige uitwerking hebben op de vraag in sleutelsectoren van de economie, kan op korte termijn een belangrijke financiële stimulans zijn en helpt degenen die de eerste klappen krijgen. Het is van essentieel belang om de focus te houden op de "geoordeelde" investeringsprioriteiten van Lissabon omdat het herstel dan sneller kan intreden en op lange termijn onder meer het concurrentievermogen en de overgang naar een koolstofarme economie daarbij gebaat zijn.

Voor een snelle uitvoering van deze maatregelen moeten de Europese Commissie, de andere Europese instellingen, de lidstaten en de belanghebbenden van de programma's onderling nauw samenwerken.