

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van het Cohesiefonds”

(COM(2004) 494 def. — 2004/0166 (AVC))

(2005/C 255/17)

De Raad heeft op 1 december 2004 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 18 maart 2005. Rapporteur was de heer **Silva**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 416e zitting van 6 en 7 april 2005 (vergadering van 6 april) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 121 stemmen voor, bij 10 onthoudingen:

1. Inleiding — Ontstaan en voornaamste doelstellingen van het Cohesiefonds

1.1 Overeenkomstig het Verdrag van Maastricht werd in 1993 een cohesiefinancieringsinstrument opgericht, de voorloper van het Cohesiefonds dat officieel werd ingesteld bij Verordening 1164/94 van 16 mei 1994⁽¹⁾, later gewijzigd bij de Verordeningen 1264 en 1265/99, beide van 21 juni⁽²⁾.

1.2 Begunstigden van het Cohesiefonds waren de lidstaten waarvan het bruto nationaal product minder dan 90 % van het gemiddelde voor de Gemeenschap bedroeg — een percentage dat sinds de wijziging van 1999 elke drie jaar opnieuw wordt berekend. Dit hield in dat slechts vier landen in aanmerking kwamen voor steun uit het Fonds, te weten de drie landen van de tweede uitbreiding van de EU, Griekenland, Spanje en Portugal, en Ierland.

1.3 Overeenkomstig Verordening 1164/94 draagt het Cohesiefonds bij aan de versterking van de economische en sociale samenhang in de Gemeenschap door steun te verlenen aan projecten op de volgende gebieden:

- milieu;
- trans-Europese vervoersinfrastructuurnetwerken;
- voorbereidende studies en technische ondersteuningsmaatregelen voor projecten die voor bijstand in aanmerking komen.

2. De invloed van het Cohesiefonds van de oprichting tot nu

2.1 De bijdrage van de structuurfondsen, en i.h.b. het Cohesiefonds, aan de verwezenlijking van de **convergentiedoelstelling** in de vier cohesielanden, is niet alleen duidelijk zichtbaar maar ook meetbaar.

2.2 Een voorbeeld. De dichtheid van het netwerk van snelwegen in deze lidstaten lag in 1991 circa 20 % onder het communautaire gemiddelde, terwijl het daar in 2001 al met 10 % bovenuit steeg⁽³⁾.

2.3 De vooruitgang op het gebied van vervoersinfrastructuur is evenwel niet overal even spectaculair. Bekijken we de modernisering van het spoorvervoer en de dichtheid van het spoorwegennet, dan halen de vier cohesielanden niet meer dan 55 % van het communautaire gemiddelde.

2.4 Investerings in vervoersinfrastructuur waarbij gebruik is gemaakt van de steun van het Cohesiefonds hebben de aantrekkingskracht van de begunstigde regio's sterk vergroot. Zo kennen die regio's een toename van de economische activiteit, met alle gunstige gevolgen vanden, o.m. een stijging van de productiviteit en van het reële inkomen van de bevolking.

2.5 Recente studies wijzen erop dat de steun van de structuurfondsen in het algemeen, en van het Cohesiefonds in het bijzonder, ook een sterke aantrekkingskracht kan uitoefenen op bedrijven die in hoofdzaak gericht zijn op O&O, wat overigens de duurzame groei in de hele Europese ruimte ten goede komt.

2.6 In de periode 1994 — 2001 ligt de stijging van het BBP per inwoner in de vier cohesielanden (gemiddeld 3 % in reële termen) ruim 1 % hoger dan de gemiddelde jaarlijkse stijging in de EU⁽⁴⁾.

3. Het nieuwe voorstel voor een verordening van de Raad betreffende het Cohesiefonds, ingediend door de Commissie in 2004 — Algemene opmerkingen

3.1 Met de uitbreiding van de Europese Unie op 1 mei 2004 is het aantal lidstaten gestegen van 15 tot 25 (27, met de verwachte toetreding op korte termijn van Bulgarije en Roemenië, die ook steun zullen krijgen uit het Cohesiefonds). Dit betekent dat de mechanismen die worden ingezet voor de verwezenlijking van **de drie hoofddoelstellingen van de structuurfondsen, te weten convergentie, regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid, en Europese territoriale samenwerking**, zowel kwalitatief — de afbakening van prioriteiten — als kwantitatief — het budget — onder de loep moeten worden genomen.

⁽¹⁾ PB L 130 van 25-05-1994, blz. 1

⁽²⁾ PB L 161 van 26-06-1999, blz. 57

⁽³⁾ Mededeling van de Commissie over het derde verslag over de economische en sociale samenhang (COM(2004) 107 def.

⁽⁴⁾ idem

3.2 Dit geldt des te meer nu de gelijktijdige toetreding van tien nieuwe lidstaten, met een BBP dat lager ligt dan in het Europa van de vijftien, de realisatie van convergentie — een gemeenschappelijke doelstelling van het Cohesiefonds, het EFRO en het EFS — nog bemoeilijkt.

3.3 Vandaar dat de Commissie nagenoeg 264 miljard euro (78 % van het totale budget voor de Europese ontwikkelingsprogramma's) uittrekt voor de convergentiedoelstelling; 63 miljard daarvan is bestemd voor het Cohesiefonds. In vergelijking met het budget voor het Cohesiefonds voor de periode 2000-2006 — 18 miljard euro — betekent dit een enorme stijging.

3.4 In het licht van deze nieuwe situatie is het Comité bijzonder ingenomen met het initiatief van de Commissie om voor de periode 2007-2013 een nieuwe verordening voor de structuurfondsen uit te werken, zodat het Europese cohesiebeleid een nieuw juridisch kader krijgt.

3.5 De lidstaten die in het kader van de herziening van de structuurfondsverordening voor bovengenoemde periode steun zullen krijgen uit het Cohesiefonds, zijn — volgens de meest recente statistieken — Griekenland, Portugal en de tien nieuwe lidstaten. Na hun toetreding zullen ook Bulgarije en Roemenië in aanmerking komen voor steun.

3.6 Ook staat het Comité achter de keuze van de Commissie om zich in dit voorstel voor een verordening betreffende het Cohesiefonds, die in de plaats komt van Verordening (EG) nr. 1194/94 van de Raad, te beperken tot de hoofddoelstellingen en de voornaamste bepalingen inzake toepassing en toegang. Alle aspecten die verband houden met de werking van het fonds — basisbeginselen, omschrijving van de taken en verdeling daarvan tussen de lidstaten en de Commissie, regels voor financieel beheer en regels voor audit en controle — zullen worden behandeld in de algemene verordening die van toepassing is op alle structuurfondsen.

3.7 De herziene bepalingen inzake het Cohesiefonds liggen in de lijn van **het vernieuwde communautaire cohesiebeleid dat is toegespitst op een beperkt aantal prioriteiten, die aansluiten bij de verbintenissen en de strategieën van Lissabon (2000)** — een meer concurrerende en op kennis en sociale samenhang gestoelde economie — en **Göteborg (2001)** — meer aandacht voor milieubescherming en de verwezenlijking van een duurzaam ontwikkelingsmodel.

4. Het nieuwe voorstel voor een verordening van de Raad m.b.t. het Cohesiefonds, ingediend door de Commissie in 2004 — Bijzondere opmerkingen

4.1 De uniformisering van de regels en procedures van de structuurfondsen moet worden beschouwd als een maatregel in het kader van goed beheer. Positief is bv. de bepaling dat de steun uit het Cohesiefonds, die traditioneel bedoeld is voor grote investeringen, moet worden gekoppeld aan EFRO-steun, waarmee wordt afgeweken van de regel dat elk programma slechts uit één fonds steun ontvangt. Deze uniformisering houdt evenwel in dat ook voor het Cohesiefonds bepaalde regels zullen gaan gelden waarbij het Comité ernstige bedenkingen heeft.

4.2 Zo plaatst het Comité vraagtekens bij het nut van de regel „n+2”, die voor het eerst ook voor het Cohesiefonds zou gaan gelden. Dit wordt overigens in algemene zin ook al opgemerkt in het advies van het Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen ⁽⁵⁾.

4.3 Wel stelt het Comité tot zijn tevredenheid vast dat **lid 1 van artikel 1** het Cohesiefonds — dat ten doel heeft de samenhang in de EU te versterken — gericht is op de versterking van de economische, de sociale én de **territoriale** samenhang. Zo zal steun worden verleend aan regio's met een BBP per capita dat minder dan 75 % van het communautaire gemiddelde (EU-25) bedraagt.

4.4 Het belang van het aspect territoriale samenhang blijkt m.n. uit het feit dat de uitbreiding van de EU van 15 tot 25 lidstaten de gemiddelde rijkdom per hoofd van de bevolking met nagenoeg 12,5 % heeft doen slinken, en er tegelijk toe heeft geleid dat nu 25 % (tegenover 20 % vóór de uitbreiding) van de bevolking in regio's met een ontwikkelingsachterstand leeft.

4.5 **Van de bevolking uit de tien in 2004 toegetreden nieuwe lidstaten leeft 92 % in regio's waar het BBP per capita lager ligt dan 75 % van het communautaire gemiddelde (EU-25) ⁽⁶⁾.**

4.6 De versterking van de samenhang van de Unie wordt in het voorstel voor een verordening opgevat als onderdeel van een algemene strategie ter **bevordering van duurzame ontwikkeling**.

4.6.1 In **artikel 2, lid 3**, worden hiervan concrete voorbeelden gegeven:

- acties op het gebied van milieu, gericht op energie-efficiëntie en hernieuwbare energiebronnen;
- acties op het gebied van vervoer, gericht op o.m. spoorvervoer, vervoer via de binnenwateren en over zee, multimodaal vervoer en schoon stadsvervoer.

4.7 Voorts wijst het Comité op het nut van een efficiënte ondersteuning van investeringen in rationeel verbruik van traditionele energiebronnen en maatregelen om het aandeel van hernieuwbare energiebronnen te vergroten, om zo de afhankelijkheid van de cohesielanden op energiegebied te verminderen — een kwestie waaraan de Commissie enigszins voorbij gaat. Op dit moment importeren de cohesielanden zowat 80 % van de energie die ze verbruiken, hoewel de nieuwe lidstaten duidelijk minder afhankelijk zijn van andere landen.

4.8 De eerder genoemde voorbeelden mogen evenwel niet doen vergeten dat duurzame ontwikkeling in de Unie onmogelijk is als niet ook aandacht wordt besteed aan samenhang van het platteland. Ook acties ter bevordering van de cohesie van het platteland zouden in aanmerking moeten komen voor steun uit het Cohesiefonds, zonder dat daarom wordt geraakt aan de steun uit andere structuurfondsen in het kader van de GLB-doelstellingen.

⁽⁵⁾ CESE 389/2005

⁽⁶⁾ Mededeling van de Commissie over het derde verslag over de economische en sociale samenhang, COM(2004) 107 def.

4.9 Sanering van de begroting is vanzelfsprekend essentieel voor convergentie en een sterkere groei van de Europese economie. Toch vraagt het Comité zich af of de voorwaarde i.v.m. een buitensporig overheidstekort wel zo strikt dient te worden toegepast als de Commissie in **artikel 4** voorstelt.

4.10 Een dergelijke strikte interpretatie zou een efficiënt gebruik van de middelen van het Cohesiefonds wel eens in de weg kunnen staan. De steun wordt afhankelijk gesteld van het wegwerken van het overheidstekort, maar een te groot tekort kan juist verband houden met de inspanningen van de nationale overheid om de economische, sociale en territoriale verschillen weg te werken.

4.11 Dat de overheidsschuld van een bepaalde lidstaat binnen aanvaardbare grenzen blijft betekent niet noodzakelijk dat het land in kwestie er ook in geslaagd is de economische, sociale en territoriale verschillen weg te werken.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Het Comité is over het algemeen ingenomen met het nieuwe voorstel voor een verordening betreffende het Cohesiefonds en met de afstemming van de Cohesiefondsprocedures op de algemene bepalingen van de andere structuurfondsen.

5.2 Positief is ook de uitbreiding van het toepassingsgebied tot maatregelen die gericht zijn op de ontwikkeling van milieuvriendelijke infrastructuurvoorzieningen, zoals de financiering van schoon stadsvervoer.

5.3 Om de convergentiedoelstelling sneller en op een doeltreffendere manier te bereiken zou de Commissie er samen met de lidstaten op moeten toezien dat de middelen van het EFRO en het Cohesiefonds in de door de lidstaten voorgestelde operationele programma's efficiënt worden gecombineerd. Op die manier kunnen territoriale en nationale convergentie in de begunstigde lidstaten gelijke tred houden.

5.4 In het licht van de voordelen en de mogelijke nadelen van het stabiliteits- en convergentiepact verzoekt het Comité de Commissie om het nut van de voorwaarde inzake een buitensporig overheidstekort nauwgezet af te wegen tegen de doelstellingen van de steunlanden. De koppeling van de steun aan voorwaarden mag er immers niet toe leiden dat de middelen uit het Cohesiefonds moeilijk nog kunnen worden ingezet bij het streven naar convergentie.

5.5 Ten slotte dringt het Comité erop aan dat het Cohesiefonds meer middelen krijgt, iets waarvoor het ook al heeft gepleit in zijn advies over het voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen ⁽⁷⁾. De geplande reële verhoging van de middelen valt immers volledig in het niet bij het grote aantal landen dat na de laatste uitbreiding in aanmerking komt voor steun.

Brussel, 6 april 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁷⁾ CESE 389/2005