

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De effecten van het structuurbeleid op de samenhang binnen de Europese Unie”

(2007/C 93/02)

Het Europees Parlement heeft op 20 juli 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over *De effecten van het structuurbeleid op de samenhang binnen de Europese Unie*.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 december 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer DERRUINE.

Het Comité heeft tijdens zijn 432e zitting van 17 en 18 januari 2007 (vergadering van 18 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 164 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Dit verkennend advies is opgesteld op verzoek van de voorzitter van het Europees Parlement, die het Comité per schrijven d.d. 20 juli 2006 heeft verzocht om een advies over de effecten van het structuurbeleid op de samenhang binnen de EU op te stellen. De bedoeling is dat het Europees Parlement de bijdrage van het Comité in zijn eigen verslag over deze problematiek verwerkt.

1.2 Volgens de geest van het Verdrag (artt. 2, 158 en 159) dient het cohesiestreven als een rode draad door het hele EU-beleid te lopen en is het verkeerd om alleen in het kader van het structuurbeleid maatregelen te nemen om de cohesie te versterken. De Europese Raad heeft dit in maart 2006 nogmaals benadrukt.

1.3 Bij het beoordelen van de samenhang mag het BNP per hoofd van de bevolking niet het enige criterium zijn. Het Comité pleit voor een meer representatieve indicator, die niet alleen rekening houdt met het BNP, maar ook met de werkgelegenheids- en werkloosheidscijfers, het niveau van sociale bescherming, de beschikbaarheid van diensten van algemeen nut, enz.

1.4 Het streven naar een versterking van de samenhang, en in het bijzonder de territoriale samenhang, krijgt nog niet voldoende aandacht in het communautaire Lissabon-programma, de daarop gebaseerde nationale hervormingsprogramma's en de geïntegreerde richtsnoeren en effectbeoordelingen van de Commissie.

1.5 Het cohesiefonds en de structuurfondsen liepen vooruit op de Lissabon-strategie (in al haar facetten: economische groei, cohesie, werkgelegenheid, kwaliteit van arbeid, milieuduurzaamheid) en hebben het Europees sociaal model helpen consolideren.

1.6 De steunverlening via het cohesiefonds en de structuurfondsen heeft onmiskenbaar vruchten afgeworpen. Dankzij de EU-steun zijn de meest achterop geraakte lidstaten en regio's er qua werkgelegenheid, infrastructuurvoorzieningen en economische groei een flink stuk op vooruitgegaan. Bovendien heeft het cohesie- en structuurbeleid een hefboomeffect teweeggebracht, het partnerschapbeginsel in praktijk helpen brengen (dat overigens nog voor verbetering vatbaar is), de lokale overheden een zekere discipline bijgebracht en de EU zichtbaarder gemaakt.

1.7 Het cohesie- en structuurbeleid zorgt voor meer handel en werkgelegenheid en komt op die manier ook de interne markt ten goede. Zonder het katalyserende effect van de EU-

steun waren vele projecten nooit ontwikkeld, laat staan uitgevoerd.

1.8 Dit alles neemt niet weg dat de historische consensus over een verdere uitbouw van het structuurbeleid (zowel inhoudelijk als financieel), in samenhang met de verdere uitbouw van de interne markt en de Economische en Monetaire Unie, de laatste jaren sterk is afgebrokkeld.

1.9 In de loop der jaren heeft het gebied tussen Londen, Hamburg, München, Milaan en Parijs zich ontwikkeld tot een groep die vóór de laatste uitbreiding 20 % van het grondgebied, 40 % van de bevolking en 50 % van de welvaart van de EU voor zijn rekening nam en als „motor” van de EU fungeerde. Met het oog op de recente en nog komende uitbreidingen zou het een goede zaak zijn om ook elders in de Unie dergelijke regionale groepen uit te bouwen.

1.10 Dit vereist goede infrastructuurvoorzieningen, niet alleen om de verschillende regionale centra met elkaar te verbinden, maar ook om de stedelijke agglomeraties en het omliggende platteland beter op elkaar te laten aansluiten. Voor een modernisering van de bestaande infrastructuur is er echter onvoldoende geld beschikbaar vanwege de begrotingsrestricties waartoe in het kader van de Financiële Vooruitzichten en het Stabiliteits- en Groeipact is besloten.

1.11 Er zou eens grondig moeten worden nagedacht over de gevolgen die de budgettaire beperkingen in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact met zich meebrengen, met name voor de financiering van de Trans-Europese Netwerken, en dan vooral de nog ontbrekende schakels. Voor dergelijke projecten kunnen de lidstaten alleen EU-steun verkrijgen als zij zelf een deel van de kosten voor hun rekening nemen.

1.12 Het Comité pleit nogmaals voor een herziening van het financiële hoofdstuk van de structuurfondsenregeling. Het is van oordeel dat de Unie moet stoppen met het terugbetalen van niet-gebruikte middelen om de bijdrage van de lidstaten aan de EU-begroting te verkleinen.

1.13 Het Comité verzoekt de Commissie nogmaals dat zij (1) voorstellen uitwerkt met een dwingend karakter voor de lidstaten en daarbij naar wegen zoekt om de sociaal-economische actoren bij het structuurbeleid te betrekken; (2) richtsnoeren opstelt voor de raadpleging van het maatschappelijk middenveld. De lidstaten dienen hoe dan ook tekst en uitleg te geven over de manier waarop zij te werk zijn gegaan om de nodige feedback te krijgen over de toepassing van het partnerschapbeginsel in de toezichtcomités

1.14 Het Comité verzoekt het Europees Parlement om zich achter zijn aanbevelingen te scharen en er op die manier voor te zorgen dat deze worden overgenomen in het voor 2008/2009 in het vooruitzicht gestelde voorstel tot hervorming van de EU-begroting en als uitgangspunt worden gebruikt bij latere discussies over de toekomst van Europa en de bijdrage van het regionaal beleid.

2. Wat zegt het Verdrag over de cohesieproblematiek?

2.1 Reeds in 1957 verklaarden de ondertekenende partijen van het Verdrag van Rome te zullen streven naar een vermindering van „het verschil in niveau tussen de onderscheidene gebieden en de achterstand van de minder begunstigde gebieden”. Het Verdrag van Amsterdam noemt „de totstandbrenging van evenwichtige en duurzame ontwikkeling” een van de grondbeginselen van de Europese Gemeenschap. Dit weerspiegelt het voornemen dat in artikel 158 van het Verdrag is geformuleerd: „Teneinde de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen, ontwikkelt en vervolgt de Gemeenschap haar optreden gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang. De Gemeenschap stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van de plattelandsgebieden, te verkleinen”.

2.2 In artikel 159 van het Verdrag staat: „De lidstaten voeren hun economische beleid en coördineren dit mede met het oog op het verwezenlijken van de doelstellingen van artikel 158. De vaststelling en de tenuitvoerlegging van het beleid en van de maatregelen van de Gemeenschap en de totstandbrenging van de interne markt houden rekening met de doelstellingen van artikel 158 en dragen bij tot de verwezenlijking daarvan. De Gemeenschap ondersteunt deze verwezenlijking tevens door haar optreden via de structuurfondsen (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie, Europees Sociaal Fonds, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling), de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten”.

2.3 Volgens de geest van het Verdrag dient het cohesiestreven dus als een rode draad door het hele EU-beleid te lopen en is het verkeerd om alleen in het kader van het structuurbeleid maatregelen te nemen om de cohesie te versterken. De Europese Raad heeft dit in maart 2006 ⁽¹⁾ nogmaals benadrukt.

2.4 Alvorens dit thema verder uit te diepen, is het goed om het concept „cohesie” (of „samenhang”) wat nader toe te lichten. Bij het beoordelen van de samenhang wordt vaak het BBP per hoofd van de bevolking als criterium gehanteerd. In zijn advies „De economische en sociale samenhang en het EU-beleid op de andere terreinen” ⁽²⁾ heeft het Comité gepleit voor „een meer representatieve indicator voor samenhang, [die niet alleen rekening houdt met] het BBP, maar ook [met] de werkgelegenheids- en werkloosheidscijfers, het niveau van sociale bescherming, de beschikbaarheid van diensten van algemeen nut, enz.”.

2.5 Het grondwettelijk verdrag verankerde de territoriale dimensie van cohesie en sloeg daarmee een geheel nieuwe weg in. Dit aspect heeft tot nu toe nog maar weinig aandacht gekregen, ondanks het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) en de waardevolle lessen die daaruit kunnen worden getrokken. Het Duitse voorzitterschap zou, met het oog op de recente en de toekomstige uitbreiding, het EROP verder moeten moderniseren.

2.6 Het zou, zeker ook met het oog op de conclusies van een informele Raad over territoriale samenhang ⁽³⁾, daarom een goede zaak zijn als deze territoriale dimensie zou worden opgenomen in het communautaire Lissabon-programma en in de daarop gebaseerde nationale hervormingsprogramma's, en als ook de Commissie hier meer aandacht aan zou besteden, niet alleen in de geïntegreerde richtsnoeren, maar ook in de effectbeoordelingen, die zich tot nu toe uitsluitend hebben gericht op het thema concurrentievermogen.

3. Waar is structuurbeleid voor nodig en welke vormen kan het aannemen?

3.1 Nog vóór de ondertekening van het Verdrag van Rome waren de zes oorspronkelijke lidstaten er al van doordrongen dat economische integratie alleen mogelijk was als de strategische sectoren kolen en staal zouden worden hervormd. Om die reden besloten zij tot de oprichting van het Europees Sociaal Fonds (ESF), dat de negatieve gevolgen van de herstructurering van de industrie moest opvangen door middel van financiële hulp voor de begeleiding en omscholing van werklozen.

3.2 Nadat ook minder rijke landen waren toegetreden en het economisch tij als gevolg van de oliecrisis begon te keren, werd in 1975 het Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds (EROF) opgericht. Dit gebeurde op uitdrukkelijk verzoek van het Verenigd Koninkrijk, dat geconfronteerd werd met een ingrijpende industriële herstructurering. Dit instrument zou in 1988 worden herzien (en in 1994 vervolmaakt), om zo, in aanvulling op het ESF en het EOGFL-Oriëntatie, financiële steun te bieden aan minder ontwikkelde regio's. Daarbij ging het onder meer om steun voor productieve investeringen waarmee duurzame arbeidsplaatsen konden worden gecreëerd of behouden, steun voor projecten op het gebied van infrastructuur, ondersteuning van het MKB, technologieoverdracht, ontwikkeling van financieringsinstrumenten, directe investeringssteun en hulp bij het opzetten van structuren voor plaatselijke dienstverlening.

3.3 Midden jaren tachtig traden enkele landen toe met een jonge democratie die duidelijk nog moest worden geconsolideerd. De Europese politieke leiders waren van mening dat de welvaart in deze landen op hetzelfde niveau diende te komen als in de oudere lidstaten. Daartoe waren ze bereid om, als blijk van solidariteit, het budget van de structuurfondsen (en van het EOGFL-Oriëntatie met doelstelling 5b) te verdubbelen. Bovendien werd het concept „economische en sociale samenhang” als een van de doelstellingen van de EU in het Verdrag opgenomen. De achterliggende gedachte was dat de inhaalslag niet moest worden bewerkstelligd door middel van sociale dumping, maar via het *aquis communautaire* en regionale ontwikkelingsprogramma's, waarin een belangrijke rol is weggelegd voor de sociale partners. Ook zag men in dat er meer nodig was dan alleen marktwerking. Cohesie kon alleen worden bewerkstelligd met overheidssteun, waardoor er een nieuw evenwicht zou ontstaan tussen de regio's. In 1988 trad het cohesiebeleid in werking. Doel was het verminderen van de ontwikkelingskloof tussen de verschillende regio's van de EU en het wegnemen van de spanningen en ongelijkheden als gevolg van de inspanningen van de lidstaten in verband met de EMU-regels.

⁽¹⁾ Par. 70

⁽²⁾ PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 29

⁽³⁾ Informele EU-Raad over territoriale cohesie, Conclusies van het voorzitterschap, 20/21.05.2005 (par. 2.3 e.v.)

3.4 Uit het voorafgaande blijkt duidelijk dat het cohesiefonds en de structuurfondsen vooruitliepen op de Lissabon-strategie (in al haar facetten: economische groei, cohesie, werkgelegenheid, kwaliteit van arbeid, milieuduurzaamheid).

3.5 In 1994 werd het Cohesiefonds in het leven geroepen, dat zich, anders dan het EFRO, op landen richtte in plaats van op regio's. De steun uit het nieuwe fonds was bedoeld voor landen waarvan het BNP per hoofd van de bevolking minder dan 90 % van het communautaire gemiddelde bedroeg. Het fonds zou projecten op het gebied van milieu- en vervoersinfrastructuur financieren.

3.6 Bij de behandeling van het Commissievoorstel inzake de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 waarschuwde toenmalig Eurocommissaris Barnier ervoor dat de uitbreiding van 2004 tot meer ongelijkheid zou leiden en dat er wat betreft de bijdrage aan het structuurbeleid niet mocht worden getornd aan de ondergrens van 0,45 % van het BBP, omdat anders de cohesie in gevaar zou komen. Uiteindelijk is de begroting vastgesteld op 0,37 % van het BBP ⁽⁴⁾, hetgeen voor het Comité onaanvaardbaar was. De regeringen waren niet bereid om ook ten aanzien van de nieuwe lidstaten enige solidariteit aan de dag te leggen.

3.7 Dit beknopte historische overzicht laat zien dat er tot voor enkele jaren in alle politieke geledingen binnen het EU-bestel nog algemene consensus bestond over een verdere uitbouw van het structuurfondsenbeleid (zowel inhoudelijk als financieel) in het licht van de uitdagingen waarmee de Unie werd geconfronteerd (verdieping van de interne markt, invoering van de euro, uitbreiding). Nu deze ongeschreven afspraak niet meer wordt nageleefd, verbleken de mooie woorden over het belang van het „Europees sociaal model”.

4. Wat betekenen de structuurfondsen voor de cohesie?

4.1 Het is moeilijk om te bepalen wat precies de effecten zijn van het structuurbeleid op de samenhang binnen de Unie. De statistische reeksen van Eurostat over het BBP of de arbeidsdeelnamepercentages op NUTS 2- of NUTS-3-niveau vertonen namelijk geen doorgaande lijn. Dit heeft te maken met het feit dat er een paar jaar, en soms zelfs meer dan een decennium, voorbij kan gaan voordat een door de Unie gefinancierd project operationeel wordt en zijn vruchten begint af te werpen, wat evenwel niet betekent dat de structuurfondsen op korte termijn geen effect zouden sorteren.

4.2 „Tussen 1994 en 2001 liep in de Cohesielanden de groei van het BBP per hoofd op tot 1 % per jaar [van 2 % naar 3 %] boven het EU-gemiddelde, zelfs als we Ierland buiten beschouwing laten. Ook het gedeelte van de bevolking in de werkende leeftijd dat een baan heeft, is in deze landen met veel meer dan het gemiddelde toegenomen, met uitzondering van Griekenland. In Griekenland en in Ierland was tijdens deze periode de toename van de arbeidsproductiviteit meer dan twee keer zo hoog als de gemiddelde stijging in de EU en in Portugal.” ⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ Vierde voortgangsverslag over cohesie, COM(2006) 281, blz. 10

⁽⁵⁾ Derde verslag over de economische en sociale cohesie: Een nieuw partnerschap voor cohesie — convergentie, concurrentievermogen, samenwerking (februari 2004), blz. VIII

4.3 „In 1999 lag in Spanje het BBP naar schatting ongeveer 1,5 % hoger dan zonder de steunverlening het geval zou zijn, in Griekenland 2 % hoger, in Ierland bij 3 % hoger en in Portugal meer dan 4,5 % hoger. Bovendien is het BBP in de nieuwe Duitse Länder naar schatting met ongeveer 4 % gestegen ten gevolge van de steun.” ⁽⁶⁾

4.4 Men zou geneigd kunnen zijn om het eigenlijke effect van de structuurfondsen te relativeren en het succes toe te schrijven aan de conjunctuur, het nationale beleid, andere sectorale beleidsmaatregelen van de Unie enz. Niettemin lijken onderstaande feiten te bevestigen dat het structuurbeleid daadwerkelijk een communautaire toegevoegde waarde oplevert voor de cohesie en de convergentie.

— „Elke euro die op EU-niveau aan het cohesiebeleid wordt besteed, leidt tot verdere uitgaven, van gemiddeld 0,9 euro in minder ontwikkelde regio's (huidige doelstelling 1) en 3 euro in regio's waar een herstructurering plaatsvindt (huidige doelstelling 2).” ⁽⁷⁾

— „De resultaten [van alle structuurfondsen samen] wijzen erop dat gemiddeld ongeveer een vierde van de structurele uitgaven terugkeert naar de rest van de Unie in de vorm van machines en uitrustingen. Dit „doorsijpelingseffect” is vooral groot in Griekenland (42 % van de structurele steun) en Portugal (35 %).” ⁽⁸⁾

4.5 Deze geleidelijke verbetering van de sociaal-economische prestaties op het niveau van de lidstaten verdient wel enige nuancering, daar de ontwikkelingen op regionaal niveau lang niet zo snel gaan.

4.5.1 „De sterkere gebieden van de Unie trekken vaak relatief veel meer DBI (directe buitenlandse investeringen) aan dan de zwakkere regio's. (...) Binnen in de landen bestaat er over het algemeen een DBI-concentratie in en rond de grote steden, in het bijzonder de nationale hoofdsteden, waarbij heel weinig naar de achtergestelde regio's gaat.” ⁽⁹⁾

4.6 Tussen 2000 en 2004 zijn er in het kader van het cohesiebeleid bijna 3600 grote projecten goedgekeurd. Bij circa 1600 daarvan werd er een beroep gedaan op de Europese Investeringsbank (EIB), die ter bevordering van de cohesie en met het oog op de strategieën van Lissabon en Göteborg de volgende vijf operationele prioriteiten heeft vastgesteld: economische en sociale samenhang, het initiatief „Innovatie 2010” (i2i), Trans-Europese netwerken, bescherming en verbetering van het milieu, en ondersteuning van het MKB. De EIB boekt vooral resultaten bij grote projecten, die veelal niet zonder risico zijn (grote infrastructuurle werken, onderzoek en ontwikkeling enz.). Met de financiering van vernieuwende projecten zorgt de EIB ook voor een multiplicatoreffect van 1:3 à 1:6.

⁽⁶⁾ Ibidem, blz. XIX

⁽⁷⁾ Communautaire strategische richtsnoeren 2007-2013, COM(2005) 299, blz. 8

⁽⁸⁾ Derde verslag over de economische en sociale cohesie: Een nieuw partnerschap voor cohesie — convergentie, concurrentievermogen, samenwerking (februari 2004), blz. XIX

⁽⁹⁾ Ibidem, blz. XIV

4.7 Het Comité vestigt er uitdrukkelijk de aandacht op dat het structuurbeleid niet alleen de lidstaten en regio's helpt hun ontwikkelingspotentieel te benutten door middel van investeringen in fysiek en menselijk kapitaal en in technologie en op die manier eventuele moeilijkheden als gevolg van de verregaande economische en monetaire integratie te boven te komen (uniforme rentetarieven en wisselkoersen, liberalisering, toenemende concurrentie en daaruit voortvloeiende herstructureringen en ontslagen), maar bovendien voor meer handel en werkgelegenheid zorgt en op die manier ook de interne markt ten goede komt. Zonder het katalyserende effect van de EU-steun waren vele projecten nooit ontwikkeld, laat staan uitgevoerd.

4.8 Behalve het financiële aspect mogen nog enkele andere belangrijke effecten van het cohesiebeleid niet uit het oog worden verloren:

- de Unie beschikt nu over een financieel kader voor een periode van zeven jaar, dat voor de nodige stabiliteit zorgt en het mogelijk maakt om de steunmaatregelen in een ruimere planning op te nemen;
- voor de uitvoering van de structuurfondsenprojecten worden partnerschappen aangegaan, wat een goede zaak is, ook al is deze aanpak in de praktijk nog voor verbetering vatbaar ⁽¹⁰⁾;

- het beheer van projecten die deels door de Unie worden gesubsidieerd, vraagt van de lokale overheden een zekere discipline;
- de gerealiseerde projecten verhogen de zichtbaarheid van de Unie bij de burgers (ook al nemen regeringen het niet altijd zo nauw met de regels en „vergeten” zij wel eens te vermelden dat een project geheel of gedeeltelijk dankzij de EU tot stand is gekomen).

5. Een verkeerd model in een uitdijend Europa?

5.1 Het Europese project mag dan in de afgelopen vijftig jaar op slechts enkele kleine punten zijn aangepast, het Europa van vandaag heeft nog maar weinig van doen met het Europa van 1957.

5.2 In die halve eeuw hebben meer dan twintig landen zich met veel enthousiasme aangesloten bij dit project, dat door de oude lidstaten nogal eens wordt miskend. Door de verschillende uitbreidingen is de oppervlakte van het grondgebied van de EU meer dan verdrievoudigd en is haar bevolking verdubbeld. Van de oorspronkelijke homogeniteit (qua niveau en spreiding van sociaal-economische ontwikkeling) is niet veel meer over, doordat de sociale, economische en territoriale cohesie een flinke knauw heeft gekregen als gevolg van de toetreding van overwegend minder rijke landen.

	jaar van toetreding	oppervlakte van het grondgebied van de EU		gemiddelde bevolkingsdichtheid in de nieuwe lidstaten	verschil in BBP per hoofd van de bevolking (in KKS-termen) tussen de oude en de nieuwe lidstaten (in %)	als het gemiddelde BBP per hoofd van de bevolking aan de vooravond van de uitbreiding = 100 (in KKS-termen), dan zorgen de nieuwe lidstaten voor een verandering van... (in %)
		1 000 km ²	verandering ten opzichte van de voorafgaande uitbreiding (in %)			
EU-6	1957	1 284	—	241,3	—	—
EU-9	1973	1 641	+ 27,7	143,7	17,2	5,72
EU-10	1980	1 773	+ 8,0	84,0	25,0	2,50
EU-12	1986	2 371	+33,7	99,5	37,4	6,23
EU-15	1995	3 243	+36,8	53,8	2,5	0,50
EU-25	2004	4 297	+ 32,5	204,8	49,2	19,68
EU-27	2007	4 646	+ 8,1	80,5	65,5	4,85
UE-29	???	5 486	+ 18,1	87,0	??? (afhankelijk van de datum van toetreding)	

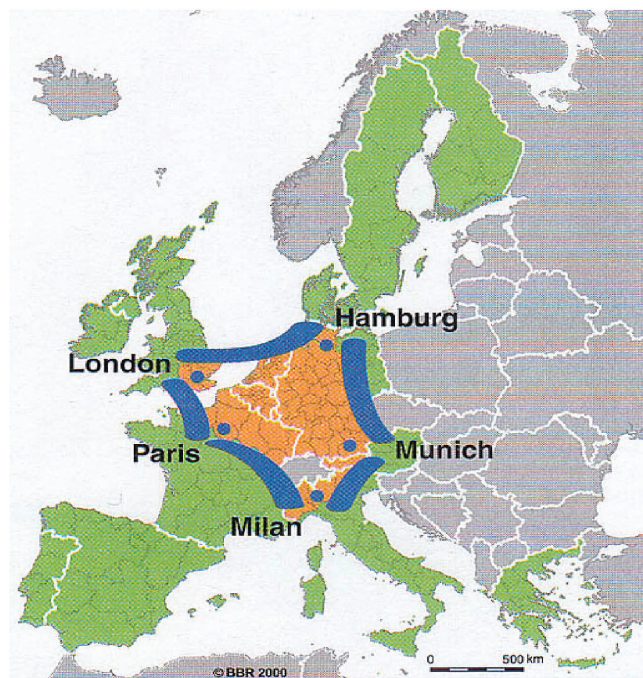
N.B. EU-29 = EU-27 + Turkije + Kroatië

Uit:

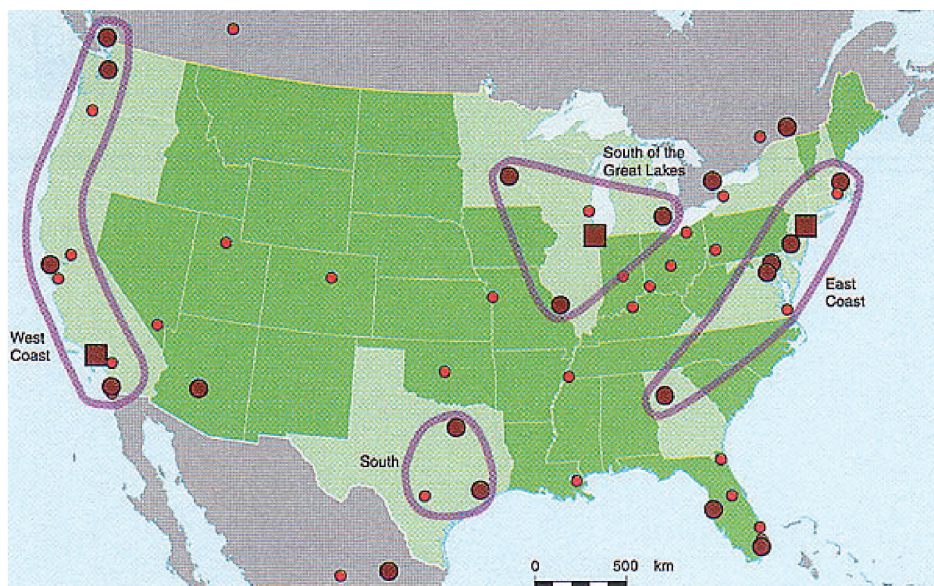
- Economische gegevens: Ameco (voor BBP per hoofd van de bevolking (in KKS-termen))
- Geografische en demografische gegevens: United Nations World Population Prospects, 2004
- Eigen berekeningen

⁽¹⁰⁾ Zie de EESC-adviezen over „De rol van de maatschappelijke organisaties bij de tenuitvoerlegging van het cohesie- en regionale ontwikkelingsbeleid van de EU” (PB C 309 van 16 december 2006, blz. 126) en over de Mededeling van de Commissie „Cohesiebeleid ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid — Strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid (2007-2013)” (PB C 185 van 8 augustus 2006, blz. 52).

5.3 In de loop van de tijd heeft het gebied tussen Londen, Hamburg, München, Milaan en Parijs zich ontwikkeld tot een groeipool die vóór de laatste uitbreiding 20 % van het grondgebied, 40 % van de bevolking en 50 % van de welvaart van de EU voor zijn rekening nam. In dit gebied, dat als de ruggengraat van de EU wordt beschouwd en ook wel de „veelhoek” wordt genoemd, vindt 70 % van de Europese besluitvorming plaats en is meer dan 85 % van de meest succesvolle Europese netwerken ⁽¹¹⁾ te vinden.



Europa: de „veelhoek”



Verenigde Staten: de vier zones van economische integratie

Kaarten overgenomen uit „European Spatial Planning”, (uitg. Andreas Faludi), 2002, en te vinden op de website

http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

⁽¹¹⁾ G. Baudelle, B. Castagnède, *Le polycentrisme en Europe*, 2002, blz. 160-161

5.4 Economisch gezien leggen de in 2004 toegetreden lidstaten met een schamele 5 % nauwelijks enig gewicht in de schaal. Toch is door de laatste uitbreiding het grondgebied van de Unie met 33 % toegenomen. Dit betekent dat de veelhoek niet meer de „kar” kan trekken voor de perifere regio's. „De concentratie van de economische activiteiten in de relatief sterke regio's kan op korte termijn een gunstige uitwerking hebben op de economische groei van de EU. Op lange termijn bestaat echter het gevaar dat de zwakkere regio's hun productiepotentieel achteruit zien hollen en dat ze niet meer kunnen profiteren van hun comparatieve voordelen. Een te grote concentratie van bedrijven en mensen in slechts enkele regio's is ook in tegenpraak met het idee van duurzame ontwikkeling. De regio's zelf raken overbevolkt en verstopt (met alle gevolgen van dien voor het milieu), terwijl daarbuiten juist sprake is van leegloop en verval”⁽¹²⁾ (zie ook par. 4.5). Daarom moet ervoor worden gezorgd dat ook elders in de Unie dergelijke centra tot ontwikkeling komen, naar het voorbeeld van de Verenigde Staten, waar zich eveneens meerdere kernen hebben ontwikkeld. In vaktermen spreekt men in dit geval van „polycentrisme”.

5.5 Als gevolg van de technologische vooruitgang, de globalisering en de toenemende mobiliteit ontstaan er ook in de rest van Europa steeds meer stadregio's en metropolitane gebieden die vergelijkbaar zijn met de traditionele vijfhoek. Voorbeelden zijn Kopenhagen-Malmö, Dublin, Madrid, Wenen-Bratislava en Katowice. Dergelijke veranderingen van het Europese landschap zorgen in de regio's voor nieuwe ambities en uitdagingen, die (hopelijk) ook geleidelijk aan de inzichten en het beleid van de Unie zullen beïnvloeden⁽¹³⁾.

5.6 Ook al houdt de EU zich niet bezig met ruimtelijke ordening en staat het subsidiariteitsbeginsel voorop, het valt niet te ontkennen dat het beheer van het Europese grondgebied een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid vormt. Vanuit die gedachte hebben de EU-15 en de Commissie het „Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief” (EROP) uitgewerkt, dat door de Raad van 11 mei 1999 in Potsdam werd goedgekeurd en in hetzelfde jaar in Tampere werd aangevuld met een actieprogramma met twaalf maatregelen⁽¹⁴⁾.

5.7 Overeenkomstig de geest van artikel 159 van het Verdrag beoogt het EROP een betere coördinatie van die onderdelen van het EU-beleid die een aanzienlijke territoriale impact hebben. Voorbeelden daarvan zijn het regionale beleid en bepaalde vormen van sectoraal beleid (landbouw, vervoer enz.).

5.8 Het is niet de bedoeling om in dit advies een opsomming te geven van de regio's waar de betrekkingen tussen bijvoorbeeld de steden of het centrum en de periferie nog niet optimaal zijn.

⁽¹²⁾ DATAR, *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, 2002

⁽¹³⁾ Zie ook het EESC-advies over de „Sociaal-economische implicaties van metropolitane gebieden”, juli 2004, PB C 302 van 7 december 2004, blz. 20.

⁽¹⁴⁾ Sommige van deze maatregelen zijn, hoe belangrijk ook, nooit helemaal van de grond gekomen, zoals de territoriale effectbeoordelingen. Bij andere maatregelen, zoals grensoverschrijdende, internationale en interregionale samenwerking (het Interreg-programma, waarvoor sinds het laatste akkoord over de financiële vooruitzichten minder middelen worden uitgetrokken dan voorheen), ontbrak het aan de juiste ondersteuning. Bepaalde projecten, waaronder de waarnemingspost voor ruimtelijke ordening (ORATE), zijn gelukkig wel gerealiseerd, ook al is de waardering nog altijd zeer lauw.

Toch wil het Comité erop wijzen hoe belangrijk het is deze problematiek serieus aan te pakken. Gebeurt dat niet, dan dreigt het Europese grondgebied een lappendeken van sterke en zwakke gebieden te worden, wat de Unie uiteindelijk vleugellam zou maken.

6. De sleutel tot het succes? Een moderne infrastructuur in heel Europa! ⁽¹⁵⁾

6.1 Een polycentrische organisatie van de Europese ruimte (met grote regionale centra die de omliggende gebieden voortstuwen, en met nauwere banden tussen stad en platteland) is de garantie voor een hernieuwde en versterkte cohesie. Natuurlijk is zoiets alleen mogelijk als de infrastructuur (vervoer, energie, telecommunicatie enz.) wordt verbeterd.

6.2 Helaas ziet het er somber uit voor de duurzame ontwikkeling en de territoriale samenhang in de Unie, nu er vertraging is ontstaan bij de veertien prioritaire projecten die in 1994 in Essen zijn aangewezen (en met name bij de grensoverschrijdende trajecten) en bovendien het budget voor de Trans-Europese Netwerken in de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 grotendeels is verdampt⁽¹⁶⁾.

6.3 Toch staat het als een paal boven water dat de structuurfondsen een uiterst doeltreffend middel zijn om de infrastructuur in cohesielanden en minder welvarende regio's te verbeteren en om een brug te slaan naar de rest van Europa en naar de interne markt en de talloze mogelijkheden die daar liggen.

6.3.1 De snelwegdichtheid van de vier cohesielanden is tussen 1991 en 2001 gestegen van 20 % onder naar 10 % boven het gemiddelde van de EU-15. Ofschoon in iets mindere mate, is er in doelstelling-1-regio's een soortgelijke vooruitgang geconstateerd.

6.3.2 De afgelopen tien jaar is het spoorwegnet in de Unie enigszins gemoderniseerd, maar doordat de elektrificatie en de invoering van dubbelspoor in de meest achtergestelde gebieden ongeveer gelijke tred hielden met die van de rest van de EU, is de kloof nog steeds aanzienlijk.

6.4 Om de uitbreiding van 2004 en 2007 te consolideren, moet erop worden toegezien dat er voldoende middelen komen voor infrastructurele werken die de oude en de nieuwe lidstaten met elkaar verbinden. De redenen hiervoor zijn als volgt:

— De EIB, de Wereldbank en de EWBO (de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling) hebben weliswaar een lening verstrekt van 21 miljard euro om de infrastructuur

⁽¹⁵⁾ Om de zaken niet te ingewikkeld te maken, wordt in het onderstaande het cohesiefonds tot de structuurfondsen gerekend.

⁽¹⁶⁾ Van de 20 miljard euro die de Commissie voorstelde, is iets meer dan 8 miljard over, terwijl volgens de berekeningen uit 2004 er tot 2020 in totaal 225 miljard euro nodig is voor de dertig prioritaire assen.

tussen 1990 en 2001 op het niveau van de EU-15 te brengen, maar alleen al voor de communicatie-infrastructuur (wegen en spoorwegen) moet er naar schatting nog minstens 90 miljard euro (volgens het prijspeil van 1999) ⁽¹⁷⁾ bij komen.

- De nieuwe lidstaten kennen een veel sterkere groei dan de meeste oude lidstaten en ook de handel heeft er een hoge vlucht genomen. Dit heeft een positieve uitwerking op de verzwakte economie van de oude lidstaten.
- Een betere toegang tot de interne markt voor de oude lidstaten zal ook afstralen op de nieuwe lidstaten.
- „In de minst ontwikkelde regio's en landen [met name de nieuwe lidstaten], kunnen internationale en interregionale verbindingen op lange termijn een hoger rendement opleveren als gevolg van het toegenomen concurrentievermogen van het bedrijfsleven en daarnaast de arbeidsmobiliteit vergroten.” ⁽¹⁸⁾

6.5 De infrastructuur in de nieuwe lidstaten is dringend aan uitbreiding en modernisering toe. Tussen 1993 en 2003 zijn de handelsbetrekkingen met de EU-15 verdrievoudigd en is de EU-15 zelfs uitgegroeid tot de belangrijkste handelspartner, terwijl het niveau van de infrastructuur, die ten tijde van de COMECON voornamelijk op Moskou was geïntereerd, nog altijd achterblijft bij die van het oude Europa.

6.6 Wat de energieproblematiek ⁽¹⁹⁾ betreft, is het duidelijk dat er iets moet worden gedaan aan „het investeringsniveau, dat gezien de toegenomen vraag en de grotere afstanden te laag is. In heel Europa zijn zowel de elektriciteits- als de aardgasnetten inmiddels beter op elkaar aangesloten, maar tussen de lidstaten is er nog altijd sprake van grote knelpunten.” In de toekomst zal men voor informatie en advies hierover terecht kunnen bij de Europese Waarnemingspost voor de energiemarkten, die in 2007 wordt opgericht.

6.6.1 Wat de elektriciteitssector betreft is „de jarenlange overcapaciteit (...) bijna voorbij. Om aan de groeiende vraag te kunnen voldoen en verouderde centrales te kunnen vervangen zijn er daarom nu investeringen nodig waarmee voor 600 à 750 GW aan opwekkingscapaciteit kan worden gezorgd. De behoefte aan nog meer capaciteit, met name als zich een piekbelasting voordoet, zou tot op zekere hoogte door volledig op elkaar aangesloten netten kunnen worden opgevangen.”

6.7 De modernisering van de infrastructuur kan een bedreiging vormen voor het milieu. Het Comité vestigt er in dit verband nogmaals de aandacht op dat bij de selectie en ex post-evaluatie van structuurfondsenprojecten rekening moet worden

gehouden met criteria op het gebied van duurzame ontwikkeling (in al haar aspecten). Het spreekt nogmaals ⁽²⁰⁾ zijn steun uit voor het idee om „duurzame gemeenschappen” op te richten (Akkoord van Bristol ⁽²¹⁾).

6.8 Dergelijke investeringen zijn echter haast niet te realiseren vanwege de door het Stabiliteits- en Groeipact opgelegde begrotingsrestricties en de constante inspanning die de landen in kwestie moeten leveren om aan de EMU-normen te voldoen. Het grootste deel van de investeringen wordt immers opgebracht door de nationale regeringen, terwijl de structuurfondsen en de EIB een veel kleinere bijdrage leveren.

6.9 Liefst 78 % van de Europese bevolking leeft in steden of stedelijke agglomeraties, maar dat is geen reden om minder aandacht te schenken aan de specifieke behoeften van plattelandsgebieden en lijdzaam toe te zien hoe deze steeds verder achterop raken.

6.10 De Unie komt plattelandsgebieden te hulp met specifieke programma's, waarvoor zij tussen 2000 en 2006 meer dan 60 miljard euro heeft uitgetrokken. Deze middelen worden echter lang niet optimaal ingezet, zoals ook de Europese Rekenkamer opmerkt ⁽²²⁾. „De programma's (...) houden onvoldoende rekening met de kenmerken van het gesteunde geografische gebied”, aldus de Rekenkamer, die verder ook wijst op de inefficiënte selectieprocedures, de niet-gerichte steun en de gebrekkige evaluatie van de bereikte resultaten.

7. Versterking van de band tussen stedelijke centra en het omliggende platteland

7.1 Afgelegen gebieden hebben sterk te lijden onder de vergrijzing door het feit dat jongeren en geschoolde arbeidskrachten massaal naar de steden trekken, wat de teloorgang van deze gebieden nog dreigt te versnellen. De grote steden moeten al deze mensen opvangen en krijgen te kampen met toenemende interne tegenstellingen (tussen wijken en/of bevolkingsgroepen), waardoor zij eveneens in de problemen komen. Nageen alle steden met een werkloosheidscijfer van 10 % of méér tellen een aantal wijken waar de werkloosheid minstens het dubbele van het stedelijke gemiddelde bedraagt, zo staat in een recente Mededeling van de Commissie ⁽²³⁾. De Commissie onderscheidt vier aspecten waaraan bijzondere aandacht moet worden geschonken: vervoer, toegankelijkheid en mobiliteit; toegang tot diensten en voorzieningen; natuurlijk en fysiek milieu; cultuur ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁷⁾ Voor een goed functionerend Trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T) is de komende jaren een investering nodig van circa 1,5 % van het verwachte BBP in de betreffende regio. De huidige investeringen van 2 à 3 miljard euro per jaar moeten in 2005-2010 zijn verhoogd tot 10 miljard. Alleen zo kan er aan de toenemende vraag worden tegemoetgekomen en kunnen binnen de Unie de diensten worden geleverd die nodig zijn om de economische groei veilig te stellen. Volgens de ramingen van de Commissie moet er voor de lange termijn 258 miljard euro op tafel komen, wil men het vervoersnetwerk tot een aanvaardbaar niveau ontwikkelen (EIB, „Le développement des RTE : perspectives”, 2001).

⁽¹⁸⁾ Cohesiebeleid ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid: Communautaire strategische richtsnoeren 2007-2013, COM(2005) 299, blz. 15.

⁽¹⁹⁾ Zie het EESC-advies over „De energievoorziening van de EU: een strategie voor een optimale energiemix” (verkenkend advies), PB C 318 van 23 december 2006, blz. 185.

⁽²⁰⁾ Zie het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een thematische strategie voor het stadsmilieu”, PB C 318 van 23 december 2006, blz. 86.

⁽²¹⁾ Akkoord van Bristol, december 2005 (www.communities.gov.uk/product/code/05/EUPMI/03584). In het Akkoord van Bristol worden acht essentiële kenmerken van duurzame gemeenten aangegeven: 1) actief, inclusief en veilig; 2) goed bestuur; 3) goede verbindingen; 4) goed aanbod aan diensten; 5) aandacht voor het milieu; 6) aantrekkelijk; 7) een goede ruimtelijke ordening en goede woningen; 8) gastvrij.

⁽²²⁾ Zie persbericht ECA/06/20.

⁽²³⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Cohesiebeleid en steden: de bijdrage van steden en agglomeraties aan groei en werkgelegenheid in de regio's”, COM (2006) 385 final, blz. 11.

⁽²⁴⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Cohesiebeleid en steden: de bijdrage van steden en agglomeraties aan groei en werkgelegenheid in de regio's”, COM (2006) 385 final.

7.2 Het Comité wil deze gelegenheid te baat nemen om eens te meer de aandacht te vestigen op de cruciale bijdrage die diensten van algemeen belang, en dan met name *sociale* diensten van algemeen belang, kunnen leveren aan de economische, sociale, territoriale en intergenerationele samenhang. Het pleit nogmaals voor het opstellen van een kaderrichtlijn — ter aanvulling van de diverse sectorale richtlijnen — over de organisatie van dergelijke diensten ⁽²⁵⁾.

8. De onmisbare rol van het maatschappelijk middenveld

8.1 De Commissie erkent dat de acceptatie van het structuurbeleid „in het veld” staat of valt met de participatie van het maatschappelijk middenveld, maar zij komt helaas niet met voorstellen om de lidstaten ertoe te verplichten deze participatie concreet vorm te geven.

8.2 Het Comité pleit voor het opstellen van richtsnoeren voor de raadpleging van het maatschappelijk middenveld over de strategie- en programmeringsdocumenten die in de lidstaten worden opgesteld.

8.3 De lidstaten dienen tekst en uitleg te geven over de manier waarop zij te werk zijn gegaan om de nodige feedback te krijgen over de toepassing van het partnerschapsbeginsel in de toezichtcomités.

8.4 De nationale en regionale overheden dienen meer gebruik te maken van het potentieel dat in het maatschappelijk middenveld aanwezig is. Zij moeten het middenveld bij het uitwerken van hun promotiestrategieën betrekken en dat initiatieven vanuit de basis financieel ondersteunen via hun budget voor promotie- en informatieactiviteiten rond de structuurfondsen. Het Comité dringt erop aan dat hiervoor voldoende middelen worden uitgetrokken.

8.5 Ten slotte is het Comité nog van mening dat bij het overleg over en de uitvoering van grensoverschrijdende of inter-regionale programma's organisaties uit alle betrokken landen moeten worden betrokken.

9. Naar een nieuwe vorm van financiering

9.1 Nu de Unie zich door de uitbreiding en de daarmee samenhangende verschuiving van de buitengrenzen en toename van de verschillen tussen de regio's (ook qua economische prestaties) voor een aantal moeilijke taken geplaatst ziet en de voortschrijdende globalisering en het strakke maar geenszins te rechtvaardigen financiële keurslijf zich steeds duidelijker doen gelden, moeten er efficiëntere en modernere mechanismen komen om ons economisch en sociaal model te kunnen blijven financieren en de Europese burgers (ondernemers, werknemers, werklozen...) weer vertrouwen te schenken in de Unie en haar

vermogen om haar lot in eigen handen te nemen. De recente initiatieven JASPERS, JESSICA en JEREMIE zijn in dat opzicht een stap in de goede richting.

9.2 De structuurfondsen worden vooralsnog alleen gebruikt voor het verstrekken van subsidies. In een eerder advies ⁽²⁶⁾ heeft het Comité al eens gepleit voor een herziening van het bestaande instrumentarium en voor samenwerking met het Europese Investeringsfonds en de EIB, met als doel een multiplier-effect te creëren. De subsidies zouden daarvoor in financiële producten moeten worden omgezet. Met één aanbetaalde euro als borg voor het uitlenen van risicokapitaal zou zo een investering van 5 à 10 euro in bijvoorbeeld een klein of middelgroot bedrijf moeten kunnen worden gefinancierd. Dit systeem heeft drie voordelen:

- het draagt bij tot een spreiding van het te investeren kapitaal (overheid/particuliere sector) bij de financiering van investeringen die door de traditionele financiële partners als riskant worden beschouwd;
- begunstigden krijgen zo ook meer eigen verantwoordelijkheid dan bij subsidies die niet hoeven te worden terugbetaald;
- met hetzelfde budget wordt een breder publiek bereikt.

9.3 Verder kan worden overwogen om niet-bestede middelen uit de toch al magere Europese begroting niet aan de lidstaten terug te betalen. Deze middelen vormen slechts een zeer klein percentage van de jaarlijkse begroting, maar dat neemt niet weg dat op deze wijze in de eerste helft van het Lissabon-decennium bijna 45 miljard extra beschikbaar zijn geweest voor projecten van gemeenschappelijk belang.

Begrotingsoverschotten van de EU (in miljoenen euro)	
2000	11 613
2001	15 003
2002	7 413
2003	5 470
2004	2 737
2005	2 410
Totaal 2000-2005	44 646
N.B. Behalve uit niet-bestede middelen (en de speciale reserves) bestaan de overschotten ook uit extra inkomsten. Bron: Europese Commissie, IP/06/494	

⁽²⁵⁾ Zie het EESC-advies over „Diensten in de interne markt”, PB C 221 van 8 september 2005, blz. 113, het advies over „De toekomst van diensten van algemeen belang”, PB C 309 van 16 december 2006, blz. 135, en het advies over „De sociale diensten van algemeen belang in de Europese Unie” (in voorbereiding).

⁽²⁶⁾ EESC-advies over de „Strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid (2007-2013)”, PB C 185 van 8 augustus 2006

9.3.1 Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat een fractie van deze middelen al voldoende is om de nodige vaart te zetten achter de aanleg van de ontbrekende schakels in de Trans-Europese netwerken, die nu nog een ware achilleshiel vormen. Door deze knelpunten weg te nemen, kan de infrastructuur van de verschillende landen op elkaar worden aangesloten en komt de Europese integratie een stap dichterbij. Bovendien komt dit het intermodale vervoer ten goede.

9.3.2 Met een ander deel zou een substantiële bijdrage kunnen worden geleverd aan het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG). Dit instrument, dat bedoeld is als aanvulling op de structuurfondsen en geen eigen budget heeft, verleent steun aan werklozen die het „slachtoffer” zijn geworden van de globalisering. Het EFG richt zich op de korte termijn en onderscheidt zich daarmee van de structuurfondsen, die met langdurige projecten werken, waarvoor ook een veel langere voorbereiding nodig is. Als de Raad daartoe besluit, zal de oorspronkelijke door de Commissie voorgestelde begroting

worden gehalveerd (het EFG ontvangt 500 miljoen euro). In dat geval zal het niet eenvoudig zijn om nog vertrouwen te stellen in de doelmatigheid van dit middel, dat velen als een „marketinginstrument” beschouwen. Tegelijkertijd zouden de criteria om in aanmerking te komen voor steun naar beneden moeten worden bijgesteld en zou er reeds bij een veel lager aantal ontslagen een beroep moeten kunnen worden gedaan op het fonds (de oprichters van het fonds baseerden zich destijds op het Amerikaanse „Trade Adjustment Assistance Programme” uit 1962 en vergaten gemakshalve dat de economie van de Unie op het MKB drijft, en niet op de grote ondernemingen, zoals in de VS) ⁽²⁷⁾.

9.3.3 Deze veranderingen zijn des te belangrijker nu een verdere integratie van de Europese ruimte de concurrentie tussen de regio's dreigt te vergroten, met als gevolg reorganisaties en banenverlies. De burger zou Europa daardoor als gevaar kunnen gaan zien voor de werkgelegenheid.

Brussel, 18 januari 2007

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

⁽²⁷⁾ De honderd grootste ondernemingen in de Verenigde Staten zijn goed voor 74 % van het BBP tegenover slechts 34 % in Europa. Afgezien van de financiële instellingen behoort 99,8 % van alle ondernemingen tot het MKB (< 250 werknemers; in 91,5 % van de gevallen gaat het om micro-ondernemingen met minder dan 9 werknemers), dat 67,1 % van de totale werkgelegenheid voor zijn rekening neemt.