

**Advies van het Europees Comité van de Regio's over de rol van het cohesiebeleid van de EU bij het bevorderen van slimme en innovatieve economische veranderingen in de regio's in het licht van de coronacrisis**

(2020/C 440/10)

**Rapporteur:** Michiel RIJSBERMAN (NL/RE), lid van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland

**BELEIDSAANBEVELINGEN**

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

**Inleiding**

1. is ingenomen met de uitnodiging van het Duitse voorzitterschap om advies uit te brengen over de rol van het cohesiebeleid van de EU bij het bevorderen van slimme en innovatieve economische veranderingen in de regio's in het licht van de coronacrisis.
2. Een sterker, innovatiever Europa is een van de prioriteiten van het Duitse voorzitterschap, dat de structuurfondsen dan ook als belangrijke instrumenten beschouwt voor het ondervangen van de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie en voor het stimuleren van het economisch herstel in de regio's.

**De fundamentele rol van regio's bij het bestrijden van de economische crisis na de pandemie**

3. Alle Europese regio's hebben na de uitbraak van het coronavirus brede preventieve en economische maatregelen getroffen. Deze waren voornamelijk gericht op de gezondheid, sociale diensten, het openbaar vervoer, het onderwijs en het bedrijfskapitaal van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). In beleid voor de langere termijn winnen brede innovatie en toegepaste innovaties echter terrein. Innovatieve concepten zijn onontbeerlijk voor de transitie naar een duurzamer, digitaal en veerkrachtiger Europa en het cohesiebeleid kan bij al deze drie elementen een rol van belang spelen.
4. De regio's hebben belangrijke bevoegdheden op het gebied van het economisch beleid en de ondersteuning van het bedrijfsleven, met name wat betreft de ondersteuning van innovatie en toegepast onderzoek. Regio's kunnen bijdragen aan een economische omslag, gelet op de rol die zij spelen bij het stimuleren van O & O, sleuteltechnologieën, de inzet van netwerken en clusters, ondersteuning bij wijziging van bedrijfsmodel of en het opschalen van nieuwe technologieën. Als *launching customer* kunnen steden en regio's bovendien een duurzame transitie versnellen door onderling ervaringen uit te wisselen.
5. Bij de aanpak van de gevolgen van het coronavirus voor het bedrijfsleven en de werkgelegenheid moet zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van reguliere structuren en organisaties. Regio's spelen een belangrijke rol bij het overdragen van kennis over regionale en intraregionale verschillen en over de vraag hoe de behoeften door deze verschillen worden beïnvloed. Deze kennis kan van cruciaal belang zijn voor de mate waarin het bedrijfsleven in verschillende regio's kan profiteren van zowel nationale steunpakketten als EU-initiatieven.
6. Lokale en regionale overheden verkeren nog steeds in de beste positie om de investeringsbehoeften op territoriaal niveau in te schatten. Zij moeten dan ook volledig betrokken worden bij beslissingen over (her)investeringen in het kader van REACT-EU en de uitvoering van de faciliteit voor herstel en veerkracht en van de Europese strategieën voor kmo's en de industrie.
7. De centrale rol die de regio's in dit verband spelen moet worden benadrukt. Afhankelijk van de gevolgen van de crisis en van de behoeften en omstandigheden van elke regio kan het hierbij onder meer gaan om het versterken van de capaciteit van de regio's om op korte en middellange termijn buitengewone activiteiten te coördineren, op te zetten en uit te voeren en zo een duurzame herstart in de lidstaten mogelijk te maken. Door middel van analyses, monitoring en evaluaties kunnen regio's goed gefundeerde besluiten nemen over ontwikkelingsmaatregelen die kunnen bijdragen aan een duurzame herstart. Een centrale taak voor de regio's moet het verzamelen en verspreiden van belangrijke regionale kennis op nationaal niveau zijn.

8. Het Comité verwacht dat de samenwerking tussen regionale partners via het platform voor slimme specialisatie een belangrijke rol zal spelen bij het economisch herstel. Interregionale samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie zal niet alleen een sleutelfactor voor het herstel zijn, maar ook voor een groene en digitale transitie die niets en niemand uitsluit.

9. De terugval in regionale capaciteit voor slimme en innovatieve economische veranderingen na COVID-19 baart het Comité zorgen. Deze terugval is niet alleen te wijten aan de middelen die in de nasleep van de COVID-19-crisis wegvallen, maar vloeit ook voort uit de bezuinigingen van de afgelopen tien jaar. Om deze ontwikkeling te keren, moeten meer middelen naar het lokale en regionale niveau doorstromen. Tegelijkertijd moet de regionale efficiëntie worden opgeschroefd door van regio's te verlangen dat zij op alle niveaus innoveren en openstaan voor het verwerven en delen van nieuwe kennis.

10. Het Comité is ingenomen met de financiële steun van de EU (vanuit REACT-EU) aan de steden en regio's ten behoeve van de sectoren die het meest gebukt gaan onder de gevolgen van COVID-19 bij het zoeken van duurzame bedrijfsmodellen, zowel voor de korte als de middellange termijn.

11. Door de terugval in bepaalde sectoren en de verschuivingen in werkgedrag moeten plannen voor ruimtelijke ordening wellicht worden herzien ten gevolge van de teruglopende behoefte aan kantoren en winkels in stadscentra. Ook het openbaar vervoer moet wellicht anders worden ingericht (vorm, frequentie en financiering). In steden zou de nadruk dan meer op lopen en fietsen komen te liggen. Het Comité is daarom verheugd over de toenemende ambitie in veel steden om het autoverkeer fors terug te dringen door de verkeersregels aan te passen ten gunste van voetgangers en fietsers.

12. Het is noodzakelijk dat het Europees Sociaal Fonds een grotere rol krijgt als cruciaal instrument voor sociale investeringen. Mensen zijn het middelpunt van elk investeringsbeleid en zijn cruciaal voor het economisch herstel.

### **Het cohesiebeleid als spil voor slimme en innovatieve economische veranderingen in de regio's**

13. Het Comité onderstreept dat het cohesiebeleid het grootste financieringsinstrument van de EU is voor investeringen in alle regio's, met extra nadruk op innovatie als aanjager van groei. Dit beleid leidt tot een efficiëntere besteding van publieke middelen door middel van verbeterde administratieve en institutionele capaciteit.

14. De Europese instellingen hebben snel op de noodsituatie gereageerd en een ongekende hoeveelheid middelen uitgetrokken om de COVID-19-pandemie het hoofd te bieden. In het klassieke meerjarig financieel kader (MFK) werden uit de cohesiefondsen gefinancierde maatregelen opgenomen om op de lange termijn perspectief te bieden. Voor de kortetermijneffecten van de crisis werd Next Generation EU (NGEU) in het leven geroepen.

15. Het Comité adviseert met klem ervoor te waken dat de tijdelijke aard van bepaalde voorgestelde versterkte elementen van het cohesiebeleid, met name wat de ontbrekende thematische concentratie betreft, afbreuk doet aan de doelstellingen van het cohesiebeleid en het stelsel daarvan voor gedeeld beheer op basis van overeengekomen beginselen. In tijden van crisis is flexibiliteit weliswaar een vereiste, maar als dit te ver doorslaat, komt het voortbestaan van het cohesiebeleid op de langere termijn in gevaar.

16. Het Comité is ingenomen met het feit dat algehele bezuinigingen op het cohesiebeleid werden vermeden, aangezien dit voor Europa het belangrijkste financiële instrument is om de economische crisis te boven te komen. Het is echter onaanvaardbaar dat de langetermijnbegroting van de EU is teruggebracht tot ongekend lage maxima met een voorgesteld bedrag van in totaal 1 074,3 miljard EUR.

17. Het belang van de structuurfondsen voor toekomstige investeringen om Europa sociaal rechtvaardig, groener, concurrerender, digitaal en inclusiever te maken, wordt alleen maar groter gezien de bezuinigingen op andere EU-programma's als Horizon, InvestEU, LIFE en Erasmus+.

18. In REACT-EU worden twee doelen onder één nieuwe thematische doelstelling geschaard: crisisherstel aan de ene kant en de voorbereiding op een groene, digitale en veerkrachtige economie aan de andere kant. Daarmee heeft REACT-EU een toegevoegde waarde als overgangsregeling tussen programmeringsperioden. Bovendien kan REACT-EU de broodnodige openbare investeringen in de groene en digitale transitie bespoedigen.

19. Het Comité stelt dan ook een minimale thematische concentratie voor REACT-EU-doelstellingen voor een groene, digitale en veerkrachtige economie voor. Hiermee wordt verzekerd dat niet alle middelen worden bestemd voor crisisherstel en dat de uitgaven nog stroken met de algemene doelstelling van de EU om tegen 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Dit zal er ook toe bijdragen dat de overgang van noodmaatregelen naar investeringen in een nieuwe programmeringsperiode wordt bespoedigd. We moeten ervoor zorgen dat investeringen stevig in dit Europese beleid verankerd zijn, anders wordt er maar lukraak geld in de economie gepompt.

20. De rol van ESIF voor regio's die de omslag naar een economie met geringere uitstoot (de zogeheten vierde industriële revolutie) willen maken en voor digitalisering kiezen, kan niet genoeg worden benadrukt. Vanwege de thematische concentratie op de beleidsdoelstellingen voor "een slimmer en groener Europa" en het soort investeringen dat wordt gesubsidieerd, doet het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling dienst als katalysator voor het stimuleren van slimme en innovatieve economische veranderingen in de regio's.

21. Het cohesiebeleid speelt een cruciale rol bij het dichten van de groeiende digitale kloof. De toename in gedigitaliseerde toepassingen die we tijdens de lockdowns hebben gezien, zal waarschijnlijk doorzetten en verder bijdragen tot sociale innovatie. Hierdoor moet meer nadruk op het ontwikkelen van digitale vaardigheden worden gelegd, wat in een strategie voor meer veerkracht kan worden opgenomen, op het aanpassen van onderwijsstelsels en het uitrusten van scholen met digitale technologie.

22. Het Comité herinnert aan de fundamentele doelstelling van het cohesiebeleid om de economische, sociale en territoriale samenhang tussen de regio's binnen de Europese Unie te versterken en bijzondere aandacht te schenken aan regio's die speciale aandacht vereisen vanwege ernstige, structurele natuurlijke en demografische handicaps. Deze gebieden hebben meer moeite om hun bevolking toegang te bieden tot diensten die tijdens de pandemie van essentieel belang zijn gebleken, zoals gezondheidszorg en digitale infrastructuur, en zullen van cruciaal belang zijn om de Europese prioriteiten op het gebied van klimaat, digitalisering en groei waar te maken.

23. Het cohesiebeleid zal een steeds grotere rol krijgen in het ondersteunen van de lopende economische hervormingen in de lidstaten door te zorgen voor een sterker verband met het Europees Semester. In dit verband is dringend een grondige hervorming van het Europees Semester en de economische governance van de EU nodig om tot een transparant, inclusief en democratisch proces te komen. Wordt het Europees Semester niet hervormd, dan dreigt het cohesiebeleid te leiden tot verdere centralisatie, een top-downbenadering van de herstelplannen en de terugkeer naar beleid dat geen rekening houdt met de economische, sociale en territoriale cohesie tussen en binnen de lidstaten en dat de hoognodige overheidsinvesteringen voor een duurzaam herstel van de EU in de weg staat. De Commissie moet er daarom op toezien dat de lidstaten hun regio's bij het hele nationale semesterproces betrekken en dat de subsidiëring van landspecifieke aanbevelingen uit middelen van het cohesiebeleid een duidelijke plaatsgebonden dimensie heeft.

24. Het Comité roept alle Europese leiders op tijdig met hun cohesiebeidsprogramma voor 2021-2027 te beginnen om een financieringshiat tussen de twee programmeringsperioden te voorkomen.

### **De cruciale rol van kleine en middelgrote ondernemingen en industriële sectoren voor een innovatief herstel van de Europese economie**

25. Het Comité onderschrijft de mening van het voorzitterschap dat een concurrerende Europese industrie en bloeiende kmo's essentieel zijn voor de digitale en ecologische transformatie. De Europese strategieën voor de industrie en de kleine en middelgrote ondernemingen moeten dan ook in een plaatsgebonden benadering verankerd zijn en zich richten op samenwerking tussen Europese regio's op het gebied van innovatieve sleuteltechnologieën teneinde de concurrentievoordelen voor Europa te versterken.

26. Het is zaak aanbevelingen te formuleren voor passende kaders en de brede toepassing van toekomstgerichte innovaties, alsook maatregelen betreffende financiering en het terugdringen van bureaucratie, en kmo-vriendelijke regels en een innovatieve grensoverschrijdende benadering voor het versterken van het ondernemerschap, de digitale transformatie en innovatie.

27. Kleine en middelgrote ondernemingen moeten via subsidies en regelingen van de EU en nationale maatregelen toegang krijgen tot financiële en liquiditeitssteun, want alleen zo kunnen bedrijven hun door de crisis veroorzaakte liquiditeitsproblemen opvangen. Noodmaatregelen moeten worden aangevuld met financieringsinstrumenten voor investeringen en innovatie, vooral waar het gaat om digitale technologieën.

28. De steunmaatregelen voor begeleiding moeten worden uitgebreid (vooral voor zelfstandigen en werklozen) en er moet sneller worden ingespeeld op wijzigingen in de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen. Overheidsdiensten moeten een bottom-upbenadering hanteren die gestoeld is op de heersende behoeften. Bijscholingsprogramma's in digitale technologieën en digitale geletterdheid moeten prioriteit krijgen.

### **Fonds voor een rechtvaardige transitie (het JTF)**

29. Het EFRO moet niet verplicht als medefinancieringsinstrument met het JTF worden ingezet, want daardoor zouden de doelstellingen van het cohesiebeleid in gevaar komen, waaronder de thematische concentratie van uitgaven voor innovatie (onder BD 1). Gezien de geografische oriëntatie van het JTF moet medefinanciering met het EFRO facultatief zijn.

30. Wanneer een lidstaat regionale fondsen wil overdragen (inclusief medefinanciering uit het JTF), moet een dergelijke beslissing in overleg met en met de goedkeuring van de lokale en regionale partners worden genomen, conform het beginsel van partnerschap en van bestuur op verschillende niveaus.

### **Kortetermijnstrategieën moeten een sterkere regionale dimensie, daadwerkelijke vereenvoudiging en toegankelijke synergieën met langetermijnbeleid omvatten**

31. Het snelle optreden van de Commissie inzake essentiële investeringen in het kader van de CRII-pakketten is verheugend. De door deze pakketten geboden geringere administratieve lasten en flexibiliteit dragen bij tot de absorptie van regionale fondsen voor de periode 2014-2020 waar dat nodig is.

32. De Commissie moet erop toezien dat recente maatregelen voor het verhogen van de flexibiliteit en de verdere vereenvoudiging van het cohesiebeleid op EU-niveau niet leiden tot centralisatie, overregulering en grotere administratieve lasten op nationaal niveau, ingegeven door een tegenreactie van de lidstaten om risico's te vermijden of in te dammen.

33. Er moet een duidelijker beeld worden geschapen van de wisselwerking tussen de verschillende nieuwe mechanismen, zoals REACT-EU, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en de faciliteit voor herstel en veerkracht, om te voorkomen dat de lidstaten met bijkomende complicaties en strengere nationale beperkingen te kampen krijgen.

34. De Commissie moet erop toezien dat er geen machtsverschuivingen ten nadele van de regio's plaatsvinden. De voorgestelde faciliteit voor herstel en veerkracht moet vanuit een bottom-upbenadering gestalte krijgen, te weten door regionale toewijzingscriteria aan REACT-EU en de faciliteit voor herstel en veerkracht toe te voegen en door lokale en regionale overheden meer te betrekken bij het beheer van instrumenten, met name bij het opstellen van nationale investeringsplannen voor herstel. Het risico bestaat echter dat de uitvoering van de faciliteit voor herstel en veerkracht door middel van gecentraliseerde programma's een gebrek aan legitimiteit en efficiëntie met zich meebrengt, omdat deze worden vastgesteld zonder dat er eisen worden gesteld aan het partnerschap en dus wellicht geen rekening houden met de werkelijke behoeften aan herstel vanuit territoriaal oogpunt.

### **Het herstel en een soepele overgang bespoedigen**

35. Het Comité is ingenomen met het verzoek van de Raad aan de Commissie om vóór de Europese Raad van oktober met voorstellen te komen voor het bespoedigen en faciliteren van procedures voor een snelle inzet van de herstelsteun. Het is belangrijk de juiste voorwaarden te scheppen voor een snelle uitvoering van investeringsprojecten, vooral wat infrastructuur betreft.

36. Het Comité staat positief tegenover bepalingen die gericht zijn op een snelle terugbetaling en vereenvoudigde toegang tot aanvullende middelen, met name de einddatum van de aanvraagtermijn en de voorgestelde termijn van twee jaar (2021 en 2022) om 70 % van de subsidies te besteden. Benadrukt zij echter dat het belangrijk is dat de lidstaten de mogelijkheid behouden om de extra middelen ook in 2023 en 2024 te gebruiken, na afloop van de termijn van 2022 van de Europese Commissie.

37. De Commissie heeft erop aangedrongen bestaande beheerconstructies te benutten om de uitvoering te bespoedigen; de lidstaten zouden er goed aan doen om dat advies op te volgen en de inbreng van lokale en regionale overheden overeenkomstig het partnerschapsbeginsel te waarborgen.

38. Het Comité roept de Raad op zo snel mogelijk een beslissing te nemen over de definitieve toewijzing van REACT-EU om de snelle uitvoering van cruciale investeringen voor steden en regio's te stimuleren. Zelfs een beslissing op 19 oktober is voor de regio's al aan de late kant om hun programma's voor te bereiden.

### **Algemene aanbevelingen voor het cohesiebeleid in de programmeringsperiode 2021-2027**

39. Lokale en regionale overheden moeten heldere ontwikkelingsstrategieën voor de middellange en lange termijn uitstippelen die gestoeld zijn op zowel voorspelde trends en uitdagingen als op de specifieke kenmerken van hun streek.

40. Regionale ontwikkelingsstrategieën en strategieën voor slimme specialisatie zijn belangrijke instrumenten om voor synergie te zorgen, staan in wisselwerking met sectorale instrumenten en garanderen adequate inspraak van belanghebbenden in overeenstemming met de plaatsgebonden benadering van economische, sociale en territoriale ontwikkeling.

41. Het is belangrijk dat er op alle bestuurlijke niveaus (EU-niveau, nationaal, regionaal en lokaal niveau) wordt samengewerkt en dat de subnationale niveaus voldoende middelen en mogelijkheden krijgen om verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen ontwikkelingspotentieel.

42. De Commissie moet erop toezien dat het rechtskader en de beginselen van het cohesiebeleid in acht worden genomen zodra we weer terugkeren naar "normaal". Denk aan de thematische concentratie, ex-antevoorwaarden, bestuur op verschillende niveaus, partnerschap, solidariteit, de rechtsstaat en een plaatsgebonden dimensie. Deze beginselen zijn bij uitstek geschikt gebleken om uitdagingen snel en flexibel aan te pakken, zodat geen enkele stad of regio wordt uitgesloten.

43. Het Comité onderschrijft het pleidooi van het Europees Parlement voor een EU-mechanisme ter bescherming van de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten. Het dringt erop aan dat dit mechanisme alle fundamentele waarden van de EU, met inbegrip van de eerbiediging van de menselijke waardigheid en de mensenrechten, vrijheid en gelijkheid, in alle lidstaten, regio's en gemeenten handhaaft en garandeert dat eventuele sancties op het desbetreffende bestuursniveau van toepassing zijn.

44. Het is raadzaam de strategieën voor slimme specialisatie breder te zien dan alleen O&I en ook ruimte te bieden voor economische, sociale en ecologische doelstellingen, met extra aandacht voor toekomstige veerkracht. BD 1 (een slimmer Europa) vormt de grondslag voor investeringen in innovatie die niet alleen gericht zijn op economische transformatie, maar bredere economische, sociale en ecologische doelstellingen dienen (zoals de Green Deal).

45. De vermindering van de minimumuitgaven voor innovatieve en slimme industriële transformatie uit hoofde van beleidsdoelstelling 1 van het EFRO is dan ook betreuenswaardig. In dit verband is de afwezigheid van thematische concentratie in het kader van BD 1 in de meest ontwikkelde regio's zorgwekkend, omdat innovatie in die regio's de Europese economie kan stimuleren.

46. Het Comité is van mening dat we de operationele programma's van het EFRO voor 2021-2027 moeten blijven exploiteren in het verlengde van BD 1. Het is nog steeds zaak om te investeren in de fasen tussen toegepast onderzoek en het op de markt brengen van innovaties, in de vorm van zowel kapitaal als subsidies. De nadruk moet vooral liggen op het scheppen van nieuwe waardeketens.

47. Helaas heeft de Raad een tussentijdse technische evaluatie geschrapt van de toewijzingen uit hoofde van het cohesiebeleid die voor 2024 gepland stond. Ook de 10 miljard EUR extra die mogelijk aan de portefeuille voor cohesiebeleid zou worden toegevoegd zonder dat de lidstaten bestaande toewijzingen kwijt zouden raken, is helaas gesneuveld. Dit is jammer omdat bij voornoemde evaluatie de gevolgen van de crisis zouden worden meegenomen. In veel regio's loopt het bbp per hoofd van de bevolking waarschijnlijk sterk terug. Een tussentijdse evaluatie zou uitwijzen dat zij recht hebben op een hogere toewijzing.

48. De EU moet geen maatregelen meer nemen, zoals de Raad heeft voorgesteld, om voor controle- en auditdoeleinden vergelijkbare gegevens over de eindbegunstigden van EU-financiering te verzamelen. De eindbegunstigden mogen niet met extra controles worden belast.

**De toegevoegde waarde van territoriale samenwerking, regionale ecosystemen, slimme specialisatie en innovatieve interregionale investeringen met het oog op economisch herstel**

49. Het Comité wijst op het belang van Europese territoriale samenwerking om de negatieve gevolgen van de crisis te boven te komen en het economisch herstel te bespoedigen en dringt erop aan financiering toe te wijzen aan projecten voor grensoverschrijdende samenwerking.

50. Daarom is het des te teleurstellender dat de middelen die aan de doelstelling betreffende Europese territoriale samenwerking waren toegekend, lager zijn uitgevallen dan het bedrag dat de Commissie in mei 2018 had voorgesteld, om over de bedragen voor 2014-2020 maar te zwijgen. De begroting voor Europese territoriale samenwerking lijkt dan ook niet in verhouding te staan tot de groeiende en meervoudige uitdagingen waarmee grensgebieden ten gevolge van de COVID-19-crisis worden geconfronteerd. Het is evenzeer betreurenswaardig dat de overeenkomst met de Raad voorziet in een halvering van de begroting voor interregionale investeringen in innovatie (ook wel component 5 genoemd).

51. Het Comité verzoekt de Commissie regionale ecosystemen en clusters in het kader van investeringen in interregionale innovatie meer te bevorderen. Door de technologische, industriële en sociale infrastructuren in de verschillende regio's naargelang hun sterke punten en capaciteiten met elkaar te combineren, is het makkelijker om een kritische massa en schaalvoordelen te bereiken. Op die manier kan de doeltreffendheid van onderzoeks- en innovatiesystemen worden vergroot.

52. Het Comité verzoekt de Commissie na te gaan of de integratie van regionale strategieën voor slimme specialisatie die tot een groen, digitaal en veerkrachtig Europa bijdragen, als basisvoorwaarde voor effectieve (nationale) investeringsplannen voor herstel kan worden ingesteld.

53. Het Comité stelt voor om in het verlengde van het programma van het Duitse, het Portugese en het Sloveense voorzitterschap tussen alle overheidsniveaus een permanente politieke dialoog op te zetten over de synergie van de diverse COVID-19-maatregelen met de instrumenten van het cohesiebeleid.

Brussel, 14 oktober 2020.

*De voorzitter*  
*van het Europees Comité van de Regio's*  
Apostolos TZITZIKOSTAS

---