



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.5.2005  
COM(2005) 192 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**Derde voortgangsverslag over cohesie: Naar een nieuw partnerschap voor groei,  
werkgelegenheid en cohesie**

**{SEC(2005)632}**

## INHOUDSOPGAVE

Inleiding .....	3
1. Economische en sociale ongelijkheden in de uitgebreide EU .....	3
1.1. Mate van ongelijkheid.....	3
1.1.1. BBP: de kloof wordt groter door de uitbreiding .....	3
1.1.2. BBP in de regio's .....	4
1.1.3. Werkgelegenheid: meer vooruitgang nodig .....	4
1.1.4. Productiviteit: recente verbeteringen .....	5
1.2. Ontwikkeling van de ongelijkheden .....	5
2. Het Cohesiebeleid en de Lissabon-strategie in de periode 2000-2006 .....	7
2.1. Structuurfondsen en de Lissabon-strategie: overlappende doelstellingen .....	7
2.2. Tussentijdse evaluatie: een kans om aanpassingen aan te brengen.....	8
2.3. Cohesiebeleid in de nieuwe lidstaten: een goede start.....	9
2.4. Additionaliteit .....	9
3. De toekomst van het Cohesiebeleid en de agenda voor groei en werkgelegenheid... ..	10
3.1. Adviezen van andere EU-instellingen en -organen.....	10
3.2. Activiteiten rondom het cohesiebeleid: mobilisering van de belangrijkste actoren ..	11
3.3. Voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad: de regio's als centrum van het Lissabon-proces.....	11
3.4. Communautaire strategische richtsnoeren 2007-2013 .....	12

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

### Derde voortgangsverslag over cohesie: Naar een nieuw partnerschap voor groei, werkgelegenheid en cohesie

#### INLEIDING

Dit derde verslag geeft de meest recente gegevens over de situatie en de ontwikkelingen in de regio's sinds het Derde Cohesieverslag in februari 2004. In het verslag worden ook een aantal belangrijke thema's op het gebied van Europees regionaal cohesiebeleid besproken die voortkomen uit de tussentijdse evaluatie van de Structuurfondsen.

Het derde Cohesieverslag was in zoverre belangrijk, dat daarin de belangrijkste principes voor de hervorming van het regionaal en cohesiebeleid van de Unie voor de periode 2007-2013 werden uiteengezet; na dat verslag werden in juli 2004 de wetgevingsvoorstellen ingediend die op dit moment door de Raad en het Europees Parlement worden besproken.

Sinds de goedkeuring van het derde Cohesieverslag hebben twee andere voor het cohesiebeleid belangrijke gebeurtenissen plaatsgevonden. Ten eerste heeft de belangrijke rol van het cohesiebeleid bij de Europese integratie nog meer nadruk gekregen door de historische uitbreiding van mei 2004, waarbij de Unie van 15 tot 25 lidstaten groeide; met dat beleid wordt bevorderd dat op het hele grondgebied van de Unie nieuwe kansen worden gecreëerd. Ten tweede heeft de Europese Raad in maart 2005 op basis van een voorstel van de Commissie een strategie voor groei en werkgelegenheid gelanceerd, die erop is gericht om de agenda van Lissabon nieuw leven in te blazen na de gemengde resultaten van de tussentijdse evaluatie. Nu het laatste stadium van de onderhandelingen is ingegaan, zijn de in dit verslag besproken thema's integratie, groei en werkgelegenheid, waarop bij deze strategie de nadruk ligt, van zeer groot belang bij de voorgestelde hervorming van het cohesiebeleid.

#### 1. ECONOMISCHE EN SOCIALE ONGELIJKHEDEN IN DE UITGEBREIDE EU

Overeenkomstig artikel 158 van het Verdrag is de voornaamste doelstelling van het cohesiebeleid het ongelijke ontwikkelingsniveau van de verschillende regio's te verkleinen. Door de recente uitbreiding tot 25 lidstaten, en terwijl Bulgarije en Roemenië op het punt staan in 2007 toe te treden, is de ongelijkheid binnen de EU dramatisch toegenomen. De nieuwe lidstaten hebben een duidelijk lager inkomen per hoofd van de bevolking en een duidelijk geringere werkgelegenheid dan de andere EU-lidstaten. Tegelijkertijd hebben ze zich de laatste jaren aanzienlijk ontwikkeld en zijn ze flink gegroeid, wat zowel BBP als productiviteit betreft, zodat de kloof kleiner is geworden. Hieronder volgt een analyse op basis van recente gegevens over de ongelijkheid en de ontwikkeling daarvan.

##### 1.1. Mate van ongelijkheid

###### 1.1.1. *BBP: de kloof wordt groter door de uitbreiding*

Het BBP per hoofd van de bevolking verschilt aanzienlijk tussen de 25 lidstaten. In 2003 loopt het BBP per hoofd van de bevolking (gemeten in koopkrachtpariteit) van 41% van het

EU-gemiddelde in Letland tot 215% in Luxemburg. Zo gemeten is Ierland het op één na meest welvarende land, met een BBP van 132% van het EU-gemiddelde. In alle nieuwe lidstaten ligt het BBP per hoofd van de bevolking lager dan 90% van het gemiddelde van de EU25; in Polen, Letland, Litouwen en Estland, alsmede in Roemenië en Bulgarije ligt het zelfs op minder dan de helft daarvan.

### *1.1.2. BBP in de regio's*

In 2002, het meest recente jaar waarvoor regionale gegevens beschikbaar zijn, liep het BBP per hoofd van de bevolking uiteen van 189% van het EU-25-gemiddelde in de 10 meest welvarende regio's tot 36% in de 10 minst welvarende. Meer dan een kwart van de EU-bevolking woont in 64 regio's met een BBP per hoofd van de bevolking van minder dan 75% van het gemiddelde. In de nieuwe lidstaten betreft dit 90% van de totale bevolking. Uitzonderingen vormen de regio's Praag, Bratislava, Boedapest, Cyprus en Slovenië. In de EU15 betreft dit slechts 13% van de bevolking. In de EU15 bevinden de lage-inkomensregio's zich voornamelijk in het zuiden van Griekenland, Portugal, Spanje en Italië, alsmede in de nieuwe Duitse deelstaten.

Het gemiddelde BBP per hoofd van de bevolking in de EU is aanmerkelijk gedaald door de uitbreiding met tien relatief arme nieuwe lidstaten. Voor sommige regio's betekende dit dat het BBP per hoofd van de bevolking boven de 75% van het nieuwe gemiddelde van de EU25 uitkwam, hoewel ze onder de 75% van het gemiddelde van de EU15 bleven. Ongeveer 3,5% van de bevolking van de EU woont in dergelijke regio's. Nog eens 4% woont in regio's van de EU15 die in de periode 2000-2006 een BBP per hoofd van de bevolking onder de 75% hadden, maar die ook zonder het effect van de uitbreiding boven dat percentage zouden zijn uitgekomen.

### *1.1.3. Werkgelegenheid: meer vooruitgang nodig*

Over het algemeen blijft de werkgelegenheid in de lidstaten, met een gemiddelde van 62,9% in de EU25 in 2003, ver achter bij het streefcijfer van 70% dat voor 2010 in de Lissabonstrategie is vastgesteld (of dat van 67% voor 2005). Slechts in vier lidstaten - Denemarken, Zweden, Nederland en het Verenigd Koninkrijk - bereikt het werkgelegenheidscijfer 70%, terwijl het in Polen bij 51,2% blijft steken. Om het streefcijfer van 70% te halen, moeten zo'n 22 miljoen extra banen worden gecreëerd. In de nieuwe lidstaten zou de werkgelegenheid met 25% moeten stijgen om 70% te halen, hetgeen neerkomt op 7 miljoen banen.

Op regionaal niveau is het beeld nog diverser dan op nationaal niveau. Slechts een kwart van de bevolking van de EU25 woont in regio's waar het werkgelegenheidsstreefcijfer van 70% reeds is bereikt - dus 200 van de 254 EU-regio's hebben een lager werkgelegenheidscijfer. Bijna 15% van de bevolking woont in regio's waar het werkgelegenheidscijfer onder de 55% ligt. Het betreft voornamelijk regio's in de nieuwe lidstaten en in het zuiden van Spanje en Italië.

De werkgelegenheidscijfers blijven laag in het merendeel van de minst welvarende regio's. Er is maar een klein aantal regio's met een BBP per hoofd van de bevolking onder het gemiddelde van 75% dat desondanks bovengemiddelde werkgelegenheidscijfers vertoont. Over het algemeen zijn de werkgelegenheidscijfers hoger in de meer welvarende regio's, hoewel sommige zeer welvarende regio's, zoals het noorden van Italië, lage werkgelegenheidscijfers blijven vertonen.

#### *1.1.4. Productiviteit: recente verbeteringen*

De verschillen in productiviteit tussen de lidstaten zijn nog duidelijker dan die in werkgelegenheidscijfers. Bij internationale vergelijkingen van de productiviteit (aan de hand van het BBP per hoofd van de werkende beroepsbevolking) worden meestal de actuele wisselkoersen gebruikt, aangezien die de concurrentieverhoudingen het meest nauwkeurig weergeven. In die zin zijn de verschillen tussen de lidstaten groot – minder dan 30% van het gemiddelde van de EU25 in Polen en de drie Baltische staten, maar meer dan 150% in Luxemburg en Ierland. De tien nieuwe lidstaten staan helemaal onderaan de schaal; de productiviteit is in alle EU15-landen, met uitzondering van Portugal, hoger dan in alle nieuwe lidstaten. Om volledige convergentie te bereiken moeten dus, ondanks de sterke productiviteitsgroei van de laatste jaren, zowel de productiviteit als de werkgelegenheid blijven groeien.

De productiviteitsverschillen in termen van koopkrachtstandaard (KKS) zijn kleiner (deze KKS-correctie is gebruikelijk voor het vergelijken van BBP-gegevens, zodat de werkelijke levensstandaard dichter kan worden benaderd, daarbij rekening houdend met de verschillen in prijsniveau tussen landen).

Op regionaal niveau hangen hogere regionale productiviteitscijfers vaak samen met een hoger BBP, hetgeen de belangrijke rol van deze variabele voor de economische prestaties benadrukt (bij deze gegevens is geen rekening gehouden met de regio's in Nederland en Portugal). Voor de werkgelegenheidscijfers is dit verband met het BBP minder sterk, hoewel er duidelijk een positief verband blijft. De variatie in productiviteitscijfers rond het EU-gemiddelde is veel groter dan bij de werkgelegenheidscijfers – de productiviteit was in 15 regio's lager dan 25% van dat gemiddelde, en in twee regio's zelfs lager dan 20%. Aan het andere uiteinde van de schaal is de productiviteit hoger dan het EU-gemiddelde in de overgrote meerderheid van regio's waar dit ook het geval is voor het BBP per hoofd van de bevolking.

### **1.2. Ontwikkeling van de ongelijkheden**

Sinds halverwege de jaren negentig is de groei in de EU teleurstellend, met een gemiddelde van net iets meer dan 2% per jaar, hoewel Ierland, Luxemburg, Griekenland, Finland en Spanje een duidelijk hogere groei te zien gaven. De gemiddelde groei werd gedrukt door de relatief slechte prestaties van grote economieën als Italië en Duitsland. De economieën van de nieuwe lidstaten zijn echter veel sneller gegroeid, tot wel 6% per jaar in de Baltische landen.

Het hoge groeicijfer van de nieuwe lidstaten viel samen met een grote toename van de productiviteit, die over het algemeen gepaard ging met verlies aan werkgelegenheid in het slechtste geval en van een zeer geringe groei van de werkgelegenheid in het beste geval. Dit is een weerslag van het herstructureringsproces, waarbij de algehele productiviteit wordt verhoogd zonder dat de werkgelegenheid op de korte termijn toeneemt. Daarom gaan hoge werkloosheidscijfers vaak gepaard met een vermindering van de werkgelegenheid (dit is het sterkst merkbaar in Polen, Tsjechië en Slowakije).

Daar staat tegenover dat in Ierland en Luxemburg een sterke groei van de werkgelegenheid tot stand is gebracht, en in mindere mate ook in Spanje, Nederland en Finland, waar zowel de werkgelegenheid als de productiviteit toenamen.

De regio's die in de periode 1995-2002 de grootste groei van het BBP te zien gaven, liggen voornamelijk in de landen met hoge groeicijfers zoals Ierland, de Baltische landen, Slowakije en Polen. Regio's met lage groeicijfers liggen voornamelijk in Duitsland en Italië. Binnen de meeste landen variëren de regionale groeicijfers echter aanzienlijk; dit blijkt zeer duidelijk in het geval van de nieuwe lidstaten en voor landen als het Verenigd Koninkrijk en Finland. Voor Duitsland ging het lage groeicijfer ook gepaard met duidelijke regionale verschillen. In Italië was de groei in alle regio's bijna even laag.

Sinds 1995 zijn de ongelijkheden in de EU over het algemeen kleiner geworden. Dit is sneller gegaan tussen landen dan tussen regio's; de interne regionale ongelijkheden zijn namelijk in verscheidene lidstaten toegenomen.

De ongelijkheden in BBP per hoofd van de bevolking tussen de lidstaten blijven aanzienlijk, en de hoge groei zal in veel nieuwe lidstaten meer dan een generatie moeten aanhouden om de kloof behoorlijk te dichten. Dit proces is begonnen toen de relatieve positie van de minst welvarende lidstaten vanaf 1995 begon te verbeteren door hoge groeicijfers. Als gevolg hiervan zijn de samenvattende kengetallen van de ongelijkheden in BBP per hoofd van de bevolking gedaald<sup>1</sup>.

De ongelijkheden tussen de regio's zijn groter dan die tussen de lidstaten, maar ook deze worden kleiner<sup>2</sup>. Terwijl de groei in veel van de minst welvarende regio's over het algemeen groter was, is het het vermelden waard dat de meest welvarende regio's het in deze periode ook goed hebben gedaan. Zo is zowel het aandeel van de meest als dat van de minst welvarende regio's in het totale BBP in deze periode toegenomen.

De 10% van de bevolking van de EU25 in de minst welvarende regio's nam slechts 2,2% van het totale BBP in 2002 voor zijn rekening, in vergelijking tot 1,5% in 1995. De 10% van de bevolking in de meest welvarende gebieden nam daarentegen 18,3% van het BBP voor zijn rekening, tegenover 18% in 1995. De ratio tussen de BBP-aandelen van respectievelijk de meest en de minst welvarende gebieden is in deze periode derhalve van 12 tot 8,5 gedaald.

Uitsplitsing van de groeicijfers tussen 1995 en 2001 in de componenten productiviteit en werkgelegenheid doet vermoeden dat productiviteit de belangrijkste graadmeter voor goede economische prestaties was. Wergelegenheids groei is ook duidelijk positief gerelateerd aan de groei van het BBP, maar deze relatie is minder systematisch dan zou kunnen worden verwacht. Gedeeltelijk komt dit door de geringe toename van de werkgelegenheid in regio's met hoge groei, met name in de nieuwe lidstaten, vooral de drie Baltische landen en Slowakije, maar ook sommige regio's in Griekenland. Dit zou kunnen wijzen op een bepaalde fase in het ontwikkelings- en herstructureringsproces.

Met dezelfde berekeningsmethode kan een redelijk vergelijkbaar beeld van de interne ongelijkheden binnen de lidstaten worden vastgesteld. Door het aandeel in het nationale BBP van regio's waar 20% van de bevolking woont te vergelijken, worden de vergelijkbaarheidsproblemen als gevolg van het feit dat de lidstaten verschillende aantallen regio's en regio's van verschillende omvang hebben, aanzienlijk verkleind. In deze analyse zijn vier nieuwe lidstaten opgenomen.

---

<sup>1</sup> De standaardafwijking in de lidstaten van de EU25 is bijvoorbeeld gedaald van 22,8 in 1995 tot 18,1 in 2003.

<sup>2</sup> De standaardafwijking was in 2002 27,3; maar dat is lager dan het cijfer 29,3 uit 1995.

Op deze manier bezien zijn de ongelijkheden het grootst in Hongarije, waar de regio's met de 20% meest welvarende bevolking een 2,6 keer zo groot aandeel in het BBP voor hun rekening namen als de regio's met de 20% minst welvarende bevolking. Dit cijfer is in Hongarije sinds 1995 ook zeer duidelijk toegenomen. Tsjechië, Slowakije, het Verenigd Koninkrijk en België hebben ook grote interne ongelijkheden, terwijl die in Griekenland, Duitsland, Nederland, Finland en Zweden het kleinst zijn.

Italië is het enige land waar dit kengetal in de loop der tijd merkbaar is gedaald, hoewel het in Spanje en Oostenrijk ook enigszins is gedaald. Behalve in Hongarije zijn de interne ongelijkheden in twee van de drie resterende nieuwe lidstaten aanzienlijk toegenomen (alleen in Slowakije niet), alsmede in het Verenigd Koninkrijk en Zweden (hoewel in dat laatste land maar vrij weinig). Over het algemeen is het niet ongebruikelijk voor economieën die met een inhaalslag bezig zijn, dat ze toenames in interne ongelijkheden ervaren; dit is het gevolg van een aanvankelijke geografische concentratie van de economische groei, die in een later stadium wordt gevolgd door een gelijkmatiger ontwikkelingspatroon.

Ook zijn als gevolg van de uitbreiding de ongelijkheden in de EU tussen stedelijke en plattelandsgebieden over het algemeen toegenomen.

De heersende ongelijkheid in de hele EU vormt het overduidelijke bewijs dat een actief cohesiebeleid nodig is. Tegelijkertijd is de nadruk die in de voorgestelde hervorming van het Cohesie- en plattelandsontwikkelingsbeleid is gelegd op werkgelegenheid en groei in de heersende beleidscontext van onmiddellijk belang. Dat moet de inadequate tenuitvoerlegging van de Lissabon-strategie, waardoor de reactie van de Unie op de groei van het BBP en de werkgelegenheid is verzwakt, helpen verbeteren. Op grond van de voorgestelde hervormingen wordt een actief cohesiebeleid gehandhaafd, ook buiten de minst welvarende gebieden, om de Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid een impuls te geven. Daardoor worden deze beleidsmaatregelen niet alleen in financiële zin aangemoedigd, maar krijgt het beleid daardoor op plaatselijk niveau ook een impuls.

## **2. HET COHESIEBELEID EN DE LISSABON-STRATEGIE IN DE PERIODE 2000-2006**

### **2.1. Structuurfondsen en de Lissabon-strategie<sup>3</sup>: overlappende doelstellingen**

In een recente evaluatie<sup>4</sup> werd nadrukkelijk gewezen op de overeenkomsten tussen de in 2000 overeengekomen Lissabon-strategie en de bestedingsprioriteiten in het kader van het cohesiebeleid. Uit deze analyse blijkt dat het aandeel van de Structuurfondsen in investeringen in het kader van de Lissabon-strategie vaak meer dan 50% bedraagt. In de relatief welvarende regio's is dit percentage aanzienlijk hoger, in de minder ontwikkelde regio's ligt het lager. Dit beeld verandert wanneer we ook de investeringen in vervoer en energie in de berekeningen verwerken, overeenkomstig de vernieuwde Lissabon-strategie zoals die in maart 2005 werd vastgesteld door de lidstaten op grond van de door de Commissie voorgestelde agenda over groei en werkgelegenheid (zie 3.3).

---

<sup>3</sup> Tijdens de Europese Raad van 2001 in Göteborg werd het thema milieu aan deze doelstellingen toegevoegd.

<sup>4</sup> "Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contributions to the Lisbon Strategy", gepubliceerd door het Deense Instituut voor Technologie, februari 2005.

De gedecentraliseerde uitvoering van de Structuurfondsen werd gezien als een mogelijkheid om de algemene beleidsdoelstellingen op EU-niveau, zoals de Lissabon-strategie, beter te laten aansluiten op de specifieke behoeften en omstandigheden in de regio's. Wanneer er sprake is van beleidssamenhang met het brede scala aan actoren, zullen de regio's zich meer betrokken voelen bij de Lissabon-strategie en kunnen complexe ontwikkelingstaken in verschillende situaties beter worden beheerd.

De belangrijkste aanbevelingen van de evaluatie zijn:

- thematische concentratie op specifieke prioriteiten met een rechtstreeks positief effect op het regionale concurrentievermogen;
- uitwisseling van ervaringen zodat de regio's leren van elkaars beleid en de totstandkoming van regionale innovatiesystemen wordt bevorderd. Volgens het onderzoek moeten dergelijke uitwisselingen actief georganiseerd worden als ze niet vanzelf plaatsvinden.

## **2.2. Tussentijdse evaluatie: een kans om aanpassingen aan te brengen**

In 2004 werd de tussentijdse evaluatie van de programmeringsperiode van de Structuurfondsen voor de EU-15 afgerond, met inbegrip van de toewijzing van de prestatiereserve na de tussentijdse evaluatie van 2003. De tussentijdse evaluaties zijn uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de beheersautoriteiten, maar in samenwerking met de nationale overheden en de Commissie. Dit proces kende twee fasen:

- (1) Tussentijdse evaluaties. Uit de evaluatie van de bijdrage van de Structuurfondsen aan de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen bleek dat de investeringen in het algemeen gericht zijn op sectoren die van belang zijn voor de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen.
- (2) Toewijzing van de prestatiereserve. De prestatiereserve is een nieuw element in de programmeringsperiode 2000-2006. In nauw overleg met de lidstaten kende de Commissie in totaal meer dan € 8 miljard toe aan succesvolle programma's of prioriteiten.

De tussentijdse evaluatie bood de mogelijkheid om de verschillende programma's aan te passen aan veranderingen in de sociaal-economische situatie of op de arbeidsmarkt. Dit leidde tot een kwalitatieve verschuiving in een aantal prioritaire gebieden en bood de kans beter aan te sluiten op de prioriteiten van de herziene Europese werkgelegenheidsstrategie en de Lissabon-doelstellingen, rekening houdend met de ervaringen van de lopende programmeringsperiode en de specifieke situatie van iedere lidstaat.

Veel lidstaten gebruikten de prestatiereserve om hun steun voor de kenniseconomie te versterken door middel van samenwerking met onderzoeksinstituten en bedrijven, de ontwikkeling van bedrijvenclusters en onderzoekscentra, investeringen in breedbandverbindingen, de ontwikkeling van regionale innovatiestrategieën, opleiding van onderzoekers en projecten voor toegepast onderzoek. De prestatiereserve werd gebruikt om het ondernemingsklimaat te stimuleren door middel van subsidies voor startende ondernemers, kleinschalige en vernieuwende bedrijven, de ontwikkeling van bedrijvenparken, steun voor zakelijke advisering en de invoering in sommige lidstaten van financieringsmaatregelen voor risicokapitaal.



Maatregelen ter bevordering van de economische groei en het concurrentievermogen werden met name in het kader van doelstelling 2 gefinancierd, terwijl onderwijs en beroepsopleiding een belangrijk onderdeel blijven van de meeste programma's in het kader van doelstelling 1 en 2. Programma's in het kader van doelstelling 1 blijven gericht op traditionele projecten op het gebied van vervoer en overige infrastructuur, maar in sommige lidstaten met grote doelstelling 1-gebieden, lijkt de nadruk meer te zijn komen liggen op onderzoek en innovatie.

De oorspronkelijke strategieën in het kader van doelstelling 3 leken nog steeds te gelden terwijl rekening werd gehouden met de aanbevelingen inzake de herziene Europese werkgelegenheidsstrategie en werkgelegenheid. De meeste veranderingen hadden betrekking op een vereenvoudiging van de programma's, vergroting van de flexibiliteit om in te spelen op sociaal-economische veranderingen en een betere afstemming op de behoeften.

### **2.3. Cohesiebeleid in de nieuwe lidstaten: een goede start**

In juni 2004 heeft de Europese Commissie formeel de programma's goedgekeurd waarin de strategieën worden beschreven waarvoor steun uit hoofde van de Structuurfondsen in de tien nieuwe lidstaten mogelijk is. Tussen 2004 en 2006 wordt in het kader van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds op de Europese begroting een bedrag van meer dan € 24 miljard toegewezen aan de tien nieuwe lidstaten, waarvan meer dan een derde (€ 8,5 miljard) aan het Cohesiefonds. Het Cohesiefonds is daarmee belangrijker geworden (van bijna een tiende van de totale structurele steun tot een derde). Voor individuele lidstaten zoals Cyprus, Estland, Letland en Slovenië vormt de steun in het kader van het Cohesiefonds bijna de helft van de totale structurele steun.

Deze fondsen dienen niet alleen ter ondersteuning van de investeringen in de economische en sociale ontwikkeling, maar ook voor technische bijstand ter vergroting van de bestuurlijke capaciteit. In de nieuwe lidstaten omvatten de programma's al naar gelang de specifieke situatie een breed scala aan prioriteiten ter vergroting van het concurrentievermogen van het bedrijfsleven en de ontwikkeling van menselijk potentieel, basisinfrastructuur, milieu, platteland en/of visserij. Met het plattelandsontwikkelingsbeleid worden de doelstellingen op het gebied van territoriale cohesie en de Lissabon-doelstellingen nagestreefd.

Het Europees Sociaal Fonds verleent steun aan alle nieuwe lidstaten voor maatregelen in verband met de arbeidsmarkt en werkgelegenheid, overeenkomstig de Europese werkgelegenheidsstrategie. Van tevoren werd voor iedere nieuwe lidstaat in Gezamenlijke Beoordelingen (Joint Assessment Papers, JAP's) vastgelegd welke arbeidsmarktproblemen aangepakt moeten worden om te voldoen aan de Europese werkgelegenheidsdoelstellingen. Het ESF vertaalt de in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie vastgestelde prioriteiten in concrete prioriteiten en maatregelen voor de financiering, waaronder maatregelen met betrekking tot sociale integratie. Deze prioriteiten zijn voornamelijk meer werkgelegenheid en meer arbeidskrachten, aanpassing van de vaardigheden van werknemers aan de veranderende arbeidsmarkt en ervoor zorgen dat de arbeidsmarkt gelijke tred houdt met de herstructurering van de economie.

### **2.4. Additionaliteit**

Het additionaliteitsbeginsel houdt in dat de Structuurfondsen een bijdrage leveren aan nationale inspanningen op het gebied van economische en sociale cohesie en deze niet vervangen. Jaarlijks moet gemiddeld in ieder geval het vastgestelde minimumpercentage aan reële overheidsuitgaven aan structurele steun worden besteed.

De tussentijdse additionaliteitscontrole voor de periode 2000-2002 werd voor de EU-15 eind 2004 afgerond. Van de dertien lidstaten waarop doelstelling 1 betrekking heeft, voldeden er negen aan het criterium en vier niet (Duitsland, Frankrijk, Ierland en Italië). Met name landen als het Verenigd Koninkrijk of Griekenland gaven meer uit dan hun bestedingsdoelen. Duitsland en Italië, waar de overheidsuitgaven het hoogst zijn, voldeden niet aan de doelstellingen op dit gebied als gevolg van de verslechterende macro-economische situatie, waardoor de overheidsinvesteringen lager uitvielen dan verwacht. Om aan de additionaliteitscriteria te voldoen zullen Duitsland en Italië, evenals Frankrijk en Ierland, hun structurele uitgaven de resterende jaren van de programmeringsperiode weer in overeenstemming moeten brengen met de in artikel 11 van de Structuurfondsverordening vermelde normen. In het algemeen hebben de Structuurfondsen een aanzienlijke hefboomwerking en maken ze het mogelijk hoge overheidsinvesteringen te combineren met solide beheer van de overheidsfinanciën.

De negen nieuwe lidstaten die in aanmerking komen voor doelstelling 1 (Cyprus valt onder doelstelling 2) voltooiden eind 2003 de analyse vooraf. Uit de resultaten bleek dat de binnenlandse structurele uitgaven de komende tijd zullen worden gehandhaafd of zelfs zullen stijgen. Aangezien er geen vergelijkbare gegevens uit de vorige periode beschikbaar waren om als basisniveau voor de overheidsuitgaven te gebruiken, werden de meest recente beschikbare gegevens gebruikt. Op basis hiervan werd een minimumniveau vastgesteld voor de structurele overheidsuitgaven in de periode 2004-2006. De uitdaging voor de komende tijd bestaat erin ervoor te zorgen dat deze uitgaven ook in de praktijk worden gedaan.

### **3. DE TOEKOMST VAN HET COHESIEBELEID EN DE AGENDA VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEID**

Na de publicatie van het Derde Cohesieverslag in februari 2004 en de in juli voorgestelde verordeningen voor de Structuurfondsen en structurele instrumenten werd het debat over de hervorming van het cohesiebeleid na 2006 het afgelopen jaar scherper toegespitst en intensiever. Het debat kreeg ook een extra impuls toen de Europese Raad in maart 2005 op grond van voorstellen van de Commissie de hernieuwing van de Lissabon-strategie goedkeurde.

#### **3.1. Adviezen van andere EU-instellingen en -organen**

In 2005 werd er in het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité verder gediscussieerd over de belangrijkste elementen van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie over de hervorming van het cohesiebeleid. Het Europees Parlement schaarde zich breed achter de voorstellen van de Commissie. Het parlement voerde eveneens een grondige analyse uit van de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013, met name in het verslag van de tijdelijke commissie over beleid en begroting in de uitgebreide Unie voor 2007-2013, die werd opgezet om de politieke prioriteiten van het Europees Parlement voor de toekomstige financiële vooruitzichten te bepalen. Deze commissie benadrukte dat het noodzakelijk is in de uitgebreide Europese Unie te zorgen voor sociale en territoriale cohesie, en voor economische groei en werkgelegenheid. De Commissie Regionale Ontwikkeling van het Europees Parlement (REGI) schreef ook verschillende verslagen over de voorstellen van de Commissie voor de algemene Structuurfondsverordening en de verordeningen inzake het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds.

De adviezen van het Comité van de Regio's en van het Europees Economisch en Sociaal Comité waren ook zeer positief, met name wat betreft de noodzaak om adequate financieringsmaatregelen voor de Structuurfondsen te behouden en het structuurbeleid op Europees niveau te blijven voeren, waarmee duidelijk geen gehoor werd gegeven aan de oproepen tot overheveling terug naar de lidstaten. Ook was men enthousiast over de versterking van de samenhang tussen het cohesiebeleid en de Lissabon-strategie die uit de voorstellen van de Commissie sprak.

### **3.2. Activiteiten rondom het cohesiebeleid: mobilisering van de belangrijkste actoren**

De voorstellen van de Commissie werden besproken in een aantal debatten op Europees, nationaal en regionaal niveau en kregen veel bijval. Alle betrokkenen droeg bij aan een constructief debat, dat in het najaar van 2004 intensiever werd op het niveau van de Europese instellingen. De Europese Commissie stimuleerde het debat met een aantal activiteiten en elementen, waarvan sommige hieronder beschreven worden. Deze aanpak garandeerde een transparant en levendig debat, wat gedurende het hele proces door alle betrokken partijen erkend werd.

De belangrijkste gebeurtenissen worden beschreven in de bijlage (tabel 8).

### **3.3. Voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad: de regio's als centrum van het Lissabon-proces**

Zoals hierboven beschreven werden tijdens de voorjaarsraad van 22-23 maart 2005 verschillende aanbevelingen gedaan over de hoofdlijnen van een nieuwe impuls voor de Lissabon-strategie, wat betreft de agenda voor groei en werkgelegenheid. Dit was ook een belangrijk moment voor het cohesiebeleid van de EU, omdat het belang daarvan op het hoogste politieke niveau bekrachtigd werd als instrument voor de verwezenlijking van de Lissabon-strategie.

Uit de conclusies van de voorjaarsraad kwamen een aantal belangrijke punten naar voren. Ten eerste zou de EU de juiste nationale en communautaire middelen moeten mobiliseren, met inbegrip van het cohesiebeleid, voor de drie dimensies van de strategie (economische, sociale en milieudimensie). Ten tweede werden regionale en lokale actoren onder meer aangespoord tot grotere betrokkenheid bij de strategie en actieve deelname aan de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen. Op terreinen zoals innovatie, steun voor het midden- en kleinbedrijf, toegang tot financiering van risicokapitaal en startende ondernemingen op het gebied van geavanceerde technologie zijn volgens de voorjaarsraad innovatiecentra en partnerschappen op regionaal en lokaal niveau nodig. Ten derde riep de voorjaarsraad op de communautaire middelen en de rol van de EIB in projecten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling beter op elkaar af te stemmen.

De vierde aanbeveling was om de middelen die vrijkomen door een algemene daling van de staatssteun in te zetten voor bepaalde horizontale doelstellingen zoals onderzoek, innovatie, de informatiemaatschappij voor iedereen, en menselijk kapitaal, waardoor hierin meer geïnvesteerd wordt en de verschillen kleiner worden, overeenkomstig de Lissabon-doelstellingen. De vijfde aanbeveling luidt dat er moet worden geïnvesteerd in infrastructuur om groei en convergentie te stimuleren in samenhang met economische, sociale en milieuoverwegingen. Benadrukt werd dat het van belang is de dertig prioritaire projecten in het kader van het trans-Europese vervoersnetwerk te voltooiën, alsmede maatregelen voor

zuiniger energieverbruik. Ten zesde werd aanbevolen meer werkgelegenheid te scheppen door middel van een actiever werkgelegenheidsbeleid. Ten slotte concludeerde de Europese Raad dat de lidstaten op basis van de op communautair niveau uitgevaardigde geïntegreerde richtsnoeren nationale hervormingsprogramma's voor groei en werkgelegenheid zouden moeten opstellen, in overleg met regionale en nationale partners.

### **3.4. Communautaire strategische richtsnoeren 2007-2013**

Om de Lissabon-strategie te verwerken in de volgende generatie programma's in het kader van het cohesiebeleid heeft de Commissie een meer strategische aanpak voorgesteld om ervoor te zorgen dat deze programma's zich duidelijk op groei en werkgelegenheid richten. Op communautair niveau zullen bij besluit van de Raad en na advies van het Europees Parlement strategische richtsnoeren worden vastgesteld waarin het kader wordt geschetst voor nationale richtsnoeren die in partnerschapsoverleg en rekening houdend met de verschillende nationale en regionale behoeften en omstandigheden worden overeengekomen. De bedoeling is hierin duidelijke prioriteiten voor de lidstaten en de regio's te definiëren waarmee de samenhang tussen het cohesiebeleid en de Lissabon-strategie en de overeenstemming met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en het Europese werkgelegenheidsbeleid worden vergroot. Ook de samenhang met andere communautaire beleidslijnen en prioriteiten wordt vergroot, bijvoorbeeld op het gebied van mededinging, onderzoek<sup>5</sup>, milieu, vervoer en energie; hierbij hoort ook de aanpak van herstructureringsproblemen in verband met bijvoorbeeld liberalisering van de handel.

Voor het toekomstige beleid met betrekking tot plattelandontwikkeling wordt een gelijksoortige aanpak van de strategische planning voorgesteld. Maatregelen in verband met plattelandontwikkeling zullen bijdragen aan de agenda voor groei en werkgelegenheid van de vernieuwde Lissabon-strategie, duurzaam landbouwbeheer en de kwaliteit van het leven op het platteland.

---

<sup>5</sup> Mededeling van de Commissie "Bouwen aan de EOR van kennis voor groei", COM (2005) 118.