



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.5.2007
COM(2007) 273 definitief

VIERDE VERSLAG

over de economische en sociale cohesie

(door de Commissie ingediend)

{SEC(2007) 694}

VIERDE VERSLAG

over de economische en sociale cohesie

In artikel 159 van het Verdrag is bepaald dat de Commissie om de drie jaar verslag moet uitbrengen aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de vooruitgang die bij de verwezenlijking van de economische en sociale cohesie is geboekt, alsmede over de wijze waarop de diverse in dat artikel bedoelde middelen (beleidsmaatregelen van de lidstaten en de Gemeenschap) daartoe hebben bijgedragen.

Dit vierde verslag bevat eerst een actueel overzicht van de situatie en de vooruitzichten met betrekking tot de economische, sociale en territoriale cohesie en vervolgens een analyse van de effecten van het nationaal en communautair beleid op de cohesie in de Unie. Er wordt met name aandacht besteed aan: 1) de voorlopige beoordeling van het effect van het Europese cohesiebeleid in de programmeringsperiode 2000-2006 en 2) een eerste beoordeling van de voorbereidingen voor de nieuwe periode 2007-2013 op basis van de nationale strategieën en ontwerpen van operationele programma's die tot eind april 2007 door de lidstaten bij de Commissie zijn ingediend [zie SEC(2007) 694]¹.

1. DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN HET COHESIEBELEID

Diverse factoren zijn van invloed op de doeltreffendheid en de impact van het Europese cohesiebeleid. Wanneer de economie gekenmerkt wordt door prijsstabiliteit en een evenwichtige en gezonde begroting, zullen de rentetarieven lager zijn. Dat stimuleert de investeringen en kapitaalvorming, wat weer een positief effect heeft op de productiviteit en de werkgelegenheid. Ook draagt deze situatie bij tot een hoger tempo en bredere verspreiding van innovatie en tot lagere kapitaalkosten.

Een andere cruciale factor is de efficiëntie van het openbaar bestuur op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Tot slot zijn het vaak externe factoren, met name de globalisering, die de voornaamste drijfveer voor structurele veranderingen op alle niveaus zijn. Zij hebben een grote weerslag op de economische ontwikkeling en de werkgelegenheidsgroei.

Dankzij de zorgvuldige benadering heeft het cohesiebeleid echter wel degelijk effect gehad op de levensstandaard en de mogelijkheden binnen de Unie.

¹ Vijf fondsen hebben in de periode 2000-2006 aan het cohesiebeleid bijgedragen: het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds, het EOGFL-Oriëntatie en het FIOV. Wat de lopende programmeringsperiode 2007-2013 betreft, gaat dit verslag vooral in op de bijdrage van het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds aan het cohesiebeleid. Het voormalige EOGFL-Garantie is inmiddels opgegaan in het nieuwe Europese Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, dat ook tot de economische en sociale cohesie bijdraagt.

- *Convergentie vindt plaats op nationaal en regionaal niveau*

Als groep kenden de belangrijkste financiële begunstigen van de Europese cohesiebeidsprogramma's ook in de periode 2000-2006 een indrukwekkende groei. Op regionaal niveau hebben de sterke economische prestaties van regio's met een laag bbp per hoofd gedurende de afgelopen tien jaar ervoor gezorgd dat de regio's wat het bbp per hoofd betreft steeds meer naar elkaar toegroeien.

- *Ramingen geven aan dat deze trends zich zullen voortzetten*

Volgens studies zullen de investeringen in het kader van de programma's tot gevolg hebben dat de absolute bbp-niveaus in de meeste van de nieuwe lidstaten in de periode 2007-2013 met ongeveer 5% tot 15% zullen toenemen in vergelijking met een scenario zonder cohesiebeleid. Geschat wordt bovendien dat dankzij dit investeringsniveau tegen 2015 rond twee miljoen extra banen zullen zijn gecreëerd.

- *Het cohesiebeleid steunt de (banen)groei ook buiten de convergentieregio's*

Groei en ontwikkeling in een markteconomie leiden onvermijdelijk tot herstructurering, die vaak gepaard gaat met banenverlies in sommige regio's en banengroei in andere. De ongelijke verdeling hierbij kan aanleiding geven tot een territoriale concentratie van sociale en economische problemen. Het versterken van het vermogen van de Unie om zich aan te passen aan veranderingen en om nieuwe, duurzame werkgelegenheid te scheppen, is een van de taken van het Europees cohesiebeleid, ook in de welvarender lidstaten van de Unie. Voor de periode 2000-2005 duiden schattingen op de schepping van ruim 450 000 banen bruto in zes landen, wat overeenkomt met ongeveer twee derde van de Europese steun voor doelstelling 2.

- *Het cohesiebeleid steunt het innovatievermogen van lidstaten en regio's*

Het cohesiebeleid heeft in de periode 2000-2006 een belangrijke bijdrage geleverd aan de O&O-inspanningen en heeft ook het innovatievermogen versterkt, met name in de regio's van doelstelling 1. Op basis van de programma's die ten tijde van de goedkeuring van dit verslag beschikbaar zijn, zal het aandeel van de middelen voor investeringen in innovatie en O&O in het kader van het cohesiebeleid in de periode 2007-2013 meer dan verdubbelen.

- *Cohesiebeleidinvesteringen in mensen hebben een hoog rendement*

De kwaliteitsverhoging van het menselijk kapitaal is verantwoordelijk voor meer dan de helft van de productiviteitswinst in de afgelopen tien jaar. In het kader van de Europese cohesieprogramma's wordt jaarlijks medefinanciering verleend voor de scholing van ongeveer negen miljoen mensen, waarvan meer dan de helft vrouwen. Een hoog percentage begunstigen vindt na de scholing (weer) werk of geeft aan betere arbeidsvoorwaarden en een hoger inkomen te hebben gekregen.

- *Het cohesiebeleid heeft een hefboomeffect op de inzet van openbaar en particulier kapitaal voor productieve investeringen*

Elke euro die tussen 2000 en 2006 in het kader van het cohesiebeleid werd uitgegeven, leidde in de regio's van doelstelling 1 tot een verdere uitgave van gemiddeld 0,9 euro. In de regio's van doelstelling 2 belopen die verdere uitgaven soms maar liefst drie keer het bedrag van de oorspronkelijke investering. Dit wordt bereikt door beleidsregels zoals medefinanciering en partnerschappen en door de toenemende betrokkenheid van particuliere investeerders, bijvoorbeeld in verschillende vormen van publiek-private partnerschappen.

Recenter heeft de Commissie samen met de internationale financiële instellingen enkele innovatieve financiële instrumenten ontwikkeld, die in combinatie met en als aanvulling op de Europese subsidies worden gebruikt: Jeremie ten behoeve van het mkb en microkrediet en Jessica voor stadsontwikkeling. Hierdoor zullen subsidies in herbruikbare financieringsvormen worden omgezet, waardoor de duurzaamheid wordt vergroot. De hefboomwerking die ontstaat door met dergelijke subsidies particulier kapitaal aan te trekken en ze te combineren met particulier kapitaal, wordt eveneens versterkt en er zijn meer prikkels om beter te presteren.

- *Het cohesiebeleid heeft een geïntegreerde ontwikkelingsbenadering bevorderd*

Het cohesiebeleid bevordert de ontwikkeling en pakt complexe problemen, zoals de uitdagingen die globalisering, klimaatverandering en demografische trends met zich meebrengen, op geïntegreerde wijze aan, waardoor een grotere samenhang tussen de verschillende beleidsgebieden wordt bereikt. Mede door deze geïntegreerde benadering is het algehele effect van sectorale steunmaatregelen verbeterd, doordat gebruik wordt gemaakt van synergieën tussen beleidsgebieden en de neveneffecten daarvan worden beheerst, doordat een dialoog tussen overheidsdiensten wordt bevorderd en doordat de steunmaatregelen beter worden aangepast aan de sociaaleconomische kenmerken van de regio's en gemeenten.

- *Het cohesiebeleid draagt bij tot betere overheidsinvesteringen*

Door bij het beleid uit te gaan van een zevenjarige programmeringsperiode, waarbij op bepaalde middelen kan worden gerekend, is de budgettaire langetermijnplanning in veel lidstaten en regio's aanzienlijk verbeterd. Bovendien helpt het cohesiebeleid bij de vaststelling van prioriteiten voor overheidsinvesteringen. Dit leidt met name in cohesielanden tot een efficiënter gebruik van overheidsinvesteringen in het algemeen, dus niet alleen wanneer die investeringen worden medegefinancierd door de Gemeenschap. Op deze wijze beïnvloedt het cohesiebeleid het investeringspatroon ten gunste van een grotere productiviteit en meer duurzaamheid.

- *Het cohesiebeleid heeft partnerschap als belangrijk element van goed bestuur bevorderd*

Het partnerschapsbeginsel is fundamenteel voor alle aspecten van het cohesiebeleid – programmering, uitvoering, toezicht en evaluatie – en wordt nu in brede kring als belangrijk bestanddeel van goed bestuur aangemerkt. Het systeem met verschillende bestuursniveaus, dat op een strategische aanpak is gebaseerd en communautaire, nationale, regionale en plaatselijke instanties en belanghebbenden omvat, draagt bij tot een betere afstemming van de acties op de praktijk en tot een ware wil tot slagen.

2. SITUATIE EN TRENDS OP HET GEBIED VAN ECONOMISCHE, SOCIALE EN TERRITORIALE VERSCHILLEN

2.1. Economische cohesie

- *Convergentie vindt plaats zowel op nationaal niveau...*

De belangrijkste begunstigen van het cohesiebeleid in de periode 1994-2006 (Griekenland, Spanje, Ierland en Portugal) hebben als groep een indrukwekkende groei beleefd. Tussen 1995 en 2005 heeft Griekenland zijn achterstand op de rest van de EU-27 verkleind van 74% tot 88% van het EU-27-gemiddelde voor 2005. In datzelfde jaar waren Spanje en Ierland opgeschoven van 91% en 102% naar respectievelijk 102% en 145% van het EU-gemiddelde. De groei in Portugal ligt sinds 1999 echter onder het EU-gemiddelde. Het bbp per hoofd bedroeg er in 2005 74% van het EU-gemiddelde.

In de nieuwe lidstaten verlopen de groei en de inhaalslag het snelst, vooral in die met een zeer laag bbp per hoofd. Het bbp van de drie Baltische staten is in de periode 1995-2005 nagenoeg verdubbeld. Polen, Hongarije en Slowakije hebben ook goed gepresteerd met groeipercentages die ruim twee keer zo hoog zijn als het EU-gemiddelde.

Uitgaande van de huidige groeicijfers en gezien hun zeer lage bbp-niveau in het begin zullen Polen, en vooral Bulgarije en Roemenië, er waarschijnlijk echter meer dan 15 jaar over doen voordat hun bbp per hoofd 75% van het EU-27-gemiddelde heeft bereikt.

- *...als op regionaal niveau*

Door de relatief sterke economische groei die zich de afgelopen tien jaar in regio's met een laag bbp per hoofd heeft voorgedaan, zijn de verschillen tussen de EU-regio's over het geheel genomen kleiner geworden. Tussen 1995 en 2004 is het aantal regio's met een bbp per hoofd van minder dan 75% van het EU-gemiddelde gedaald van 78 tot 70 en het aantal met een bbp per hoofd van minder dan 50% van het EU-gemiddelde van 39 tot 32.

De achterstandsregio's in de EU-15, die in de periode 2000-2006 veel steun in het kader van het cohesiebeleid hebben ontvangen, gaven tussen 1995 en 2004 blijk van een aanzienlijke stijging van het bbp per hoofd ten opzichte van de rest van de EU. In 1995 hadden 50 regio's met in totaal 71 miljoen inwoners een bbp per hoofd van minder dan 75% van het gemiddelde voor de EU-15. In 2004 was het bbp per hoofd in bijna één op vier van deze regio's, met bijna 10 miljoen inwoners, boven de drempel van 75% uitgestegen.

- *...maar er zijn nog altijd grote verschillen*

Ondanks deze vooruitgang blijven de absolute verschillen groot. Dit komt deels door de recente uitbreiding en deels omdat de groei zich tijdens de eerste ontwikkelingsfasen doorgaans concentreert in de meest dynamische gebieden van een land.

Zelfs in sommige van meest ontwikkelde regio's (die met een bbp van meer dan 75% van het gemiddelde voor de EU-27) worden nu zeer lage of zelfs negatieve economische groeipercentages genoteerd. In 27 regio's was er in de periode 2000-2004 een daling van het reële bbp per hoofd en in nog eens 24 regio's bedroeg de stijging minder dan 0,5%. In vijf van deze regio's zakte het bbp per hoofd tot onder 75% van het EU-gemiddelde.

- *Hogere werkgelegenheid en productiviteit stuwden de groei in de regio's op*

De achterstandsregio's zijn wat hun productiviteit betreft aan een snelle inhaalslag bezig. Dat is vooral duidelijk in de nieuwe lidstaten: in de drie Baltische staten en in delen van Polen was de productiviteitsstijging tussen 1995 en 2004 vier keer zo hoog als het EU-gemiddelde. Sommige van deze regio's waren echter op een zeer laag niveau begonnen. Naarmate de werkgelegenheid in deze regio's verschuift naar sectoren met een hogere toegevoegde waarde, zal de regionale productiviteit waarschijnlijk stijgen, zelfs als de sectorale productiviteit stabiel blijft.

De productiviteit van de Portugese, Griekse, Ierse en Spaanse regio's lag in 2004 nog een stuk boven die van de nieuwe lidstaten. Ierland kende niet alleen de hoogste werkgelegenheidsstijging van de EU, maar ook aanzienlijke productiviteitsstijgingen. De regionale economische groei in Spanje was echter vrijwel uitsluitend gebaseerd op de werkgelegenheidsstijging, waardoor het moeilijk kan zijn die groei op lange termijn te handhaven. Terwijl de werkgelegenheid in Portugal tot 2001 aanzienlijk was gestegen, is die sindsdien op hetzelfde niveau gebleven. Daarentegen was de werkgelegenheidsstijging in Griekenland tot 2001 gering, maar is die juist daarna beduidend toegenomen.

In negen van de tien meer ontwikkelde regio's is de werkgelegenheid gestegen en in nagenoeg evenveel regio's is de productiviteit toegenomen. Niettemin is tussen 1995 en 2004 in 29 regio's in Italië, Frankrijk, Spanje en Duitsland de productiviteit gedaald, terwijl in 16 regio's, hoofdzakelijk in Oost-Duitsland en in het noorden van Engeland, de werkgelegenheid is afgenomen.

2.2. Sociale cohesie

- *De verschillen in arbeidsparticipatie zijn kleiner geworden op EU-niveau en op nationaal niveau ...*

Tussen 2000 en 2005 zijn de regionale arbeidsparticipatiecijfers binnen de EU dichter bij elkaar komen te liggen. Toch lag de arbeidsparticipatie in de achterstandsregio's in 2005 nog ongeveer 11 procentpunten onder die in de rest van de Unie.

In deze periode is de werkgelegenheid in sommige landen consistent en vrij algemeen toegenomen, terwijl andere landen, zoals Roemenië en Polen, in de meeste regio's een achteruitgang, in sommige gevallen van meer dan twee procentpunten, registreerden.

Om de werkgelegenheidsdoelstellingen van Lissabon te verwezenlijken, moet de EU ongeveer 23,5 miljoen extra banen creëren, waarvan 7 miljoen voor vrouwen en 7 miljoen voor 55-64 jarigen. Om op deze schaal banen te creëren, moet niet alleen worden geïnvesteerd in nieuwe activiteiten, maar ook in geschoolde arbeidskrachten om die banen te bezetten.

- *... en de verschillen in de werkloosheidscijfers zijn kleiner geworden*

Tussen 2000 en 2005 is de werkloosheid in de achterstandsregio's gedaald van 13,4% tot 12,4%, ook al steeg zij in 17 van die regio's met meer dan twee procentpunten.

In de meer ontwikkelde regio's is de werkloosheid tussen 2000 en 2005 stabiel gebleven op een cijfer net onder de 8%. Daarbij was in regio's in Spanje, Italië, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in het algemeen een daling te zien, terwijl er in regio's in Duitsland, Oostenrijk, Nederland en België een lichte stijging was.

In 2005 was het werkloosheidscijfer voor vrouwen in de EU hoger dan dat voor mannen, maar tussen 2000 en 2005 is dat verschil met een derde geslonken. De kloof was het grootste in Griekenland, Spanje en Italië.

- *Armoede blijft een uitdaging*

In sommige lidstaten blijft het aandeel van de bevolking dat in armoede dreigt te vervallen, relatief groot. In 2004 bedroeg het percentage mensen in deze categorie, gedefinieerd als degenen met een inkomen van minder dan 60% van het nationale mediane inkomen, ongeveer 20% in Litouwen, Polen, Ierland, Griekenland, Spanje en Portugal, maar slechts 10% in Nederland, Tsjechië en Zweden. Gemiddeld bedroeg het aantal mensen dat in 2004 in armoede dreigde te vervallen 16% van de bevolking van de EU, ofwel rond 75 miljoen mensen. Vrouwen, jonge kinderen, ouderen en werklozen lopen in dit verband het grootste risico.

- *Het onderwijsniveau stijgt, maar blijft laag in achterstandsregio's*

In een concurrerende kenniseconomie vormen goed opgeleide en geschoolde arbeidskrachten een belangrijke factor. In de loop der tijd is de situatie zichtbaar verbeterd: het aandeel jongeren in de leeftijd van 25-34 jaar met een universitair of daarmee gelijkwaardig diploma neemt toe en is nu bijna twee keer zo groot als het aandeel bij de oudere generatie van 55-64 jaar. In sommige lidstaten, in het bijzonder in Roemenië, Tsjechië, Italië en Slowakije, ligt het opleidingsniveau van jongeren echter nog steeds op een lager niveau.

In 2005 had circa 23% van de 25-64-jarigen in de EU een hogere opleiding genoten; dit cijfer varieerde van 35% in Finland tot ongeveer 10% in Roemenië. De verschillen tussen de regio's zijn nog groter en nemen niet af. In het algemeen is het percentage 25-64-jarigen met een hogere opleiding kleiner in de achterstandsregio's.

2.3. Territoriale cohesie

- *De territoriale concentratie van het bbp van de EU-27 in de traditionele kern van Europa is verminderd...*

Er zijn aanwijzingen dat de economische welvaart in de EU minder tot bepaalde gebieden beperkt is: het aandeel van de traditionele economische "kern" van Europa (het gebied tussen Londen, Parijs, Milaan, München en Hamburg) aan het bbp van de EU-27 was in 2004 beduidend kleiner dan in 1995, terwijl het bevolkingsaandeel van deze kern stabiel bleef. Deze trend is het gevolg van de opkomst van nieuwe groeicentra, zoals Dublin, Madrid, Helsinki en Stockholm, maar ook Warschau, Praag, Bratislava en Boedapest.

- *... maar op nationaal niveau is die concentratie groter...*

Binnen de lidstaten heeft de economische bedrijvigheid zich echter meer geconcentreerd in de hoofdstedelijke regio's, met uitzondering van Berlijn en Dublin. Tussen 1995 en 2004 is het aandeel van de hoofdstedelijke regio's in het nationale bbp gemiddeld met 9% toegenomen, terwijl de bevolking in die regio's met maar 2% groeide. Deze trend was vooral zichtbaar tussen 1995 en 2000, en in het bijzonder in Warschau en Boekarest.

Door de hogere bevolkingsconcentratie en de grotere economische bedrijvigheid in hoofdstedelijke regio's zou de algehele economische groei op de langere termijn kunnen worden afgeremd, omdat het imago en concurrentievermogen van deze regio's worden aangetast door negatieve externe aspecten, zoals stijgende huisvestingskosten, een tekort aan bedrijfsruimte, filevorming en vervuiling. Secundaire groeikernen zouden de druk op de hoofdstedelijke regio deels kunnen verlichten en het algehele groeipotentieel kunnen vergroten.

- *... met een trend naar suburbanisatie, ...*

De overheersende trend in de Europese steden is er een van suburbanisatie. Tussen 1996 en 2001 is in 90% van de stedelijke agglomeraties de bevolking in de buitenwijken sneller toegenomen dan in de stadskernen. Een derde van deze stedelijke gebieden zag in die periode hun inwonertal teruglopen, maar toch zijn in het merendeel van die steden de buitenwijken gegroeid, terwijl de stadscentra ontvolkten. De suburbanisatie van de bevolking leidt onvermijdelijk tot een zwaardere belasting van het stadsvervoer, terwijl de suburbanisatie van de economische bedrijvigheid de economische achteruitgang van het traditionele stadscentrum tot gevolg kan hebben.

De verarming van bepaalde stadsbuurten blijft in veel Europese steden een probleem. Ondanks de concentratie van werkgelegenheid in steden, is het voor stadsbewoners, met name degenen met minder kwalificaties, moeilijk een baan te vinden, terwijl een derde van de banen wordt bezet door forenzen van buiten de stad.

Tegelijk is er sprake van een concentratie van de werkloosheid in bepaalde stadswijken. Deze wijken met een hoge werkloosheid worden doorgaans ook door andere achterstandsaspecten gekenmerkt. Daartoe behoren slechte woningen, ontoereikend openbaar vervoer, gebrekkige dienstverlening in andere sectoren (zoals onderwijs), lage inkomens en hoge misdaadcijfers.

- ... *terwijl sommige plattelandsgebieden steeds verder leeglopen*

De aanzienlijke leegloop van plattelandsgebieden is nog steeds de heersende trend in grote delen van de EU, met name in het zuiden van Italië, het noorden van Finland, Zweden en Schotland, Oost-Duitsland en de oostelijke delen van Polen. Het gebrek aan arbeidsperspectieven buiten de landbouw en de lagere levensstandaard drijven mensen, in het bijzonder jongeren en gekwalificeerde arbeidskrachten, ertoe hun geluk elders te zoeken. Dit heeft een cumulatief effect op de gebieden in kwestie, die te maken krijgen met een verouderende bevolking en een afname van de basisvoorzieningen².

- ... *en er ruime mogelijkheden voor meer grensoverschrijdende uitwisselingen zijn*

De jarenlange grensoverschrijdende programma's hebben geleid tot een betere samenwerking tussen grensregio's in de EU-15, met name tussen de Benelux-landen, Duitsland en Frankrijk. De nieuwe binnengrenzen zijn nog niet zo doorlaatbaar en de verkeersstromen veel minder sterk.

Door de doorlaatbaarheid van deze grenzen in zowel fysiek als administratief opzicht te vergroten, zal de personen- en goederenstroom tussen deze regio's worden vergemakkelijkt en zal de economische uitwisseling beter aansluiten bij het economische potentieel van deze regio's. Dit type samenwerking is zelfs nog belangrijker voor de grensregio's langs de buitengrens.

3. DE HERVORMING VAN HET COHESIEBELEID – 2007-2013

Bij zijn voorjaarsbijeenkomst in 2005 heeft de Europese Raad het volgende verklaard:

"Er moet absoluut en onverwijld een nieuwe impuls aan de strategie van Lissabon worden gegeven en de prioriteiten groei en werkgelegenheid moeten centraal komen te staan. Europa moet immers de grondslagen van zijn concurrentievermogen vernieuwen, zijn groeipotentieel en productiviteit vergroten en de sociale samenhang versterken door vooral in te zetten op kennis, innovatie en het optimaal benutten van menselijk kapitaal.

Om die doelstellingen te bereiken, moet de Unie meer dan voorheen alle passende nationale en communautaire middelen - inclusief het cohesiebeleid - aanwenden in de drie dimensies (de economische, de sociale en de ecologische) van de strategie om de synergieën daartussen beter te benutten in een algemene context van duurzame ontwikkeling."

² Het Europese Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling heeft een belangrijke rol bij deze problematiek. Zie de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad *Werkgelegenheid in plattelandsgebieden: de banenkloof dichten*, COM(2006) 857 van 21.12.2006.

Het merendeel van de EU-inspanningen om de ongelijkheid in de EU op territoriaal niveau terug te dringen, vindt plaats via het cohesiebeleid. De steun wordt verleend in de vorm van een voorwaardelijke subsidie, waarbij de voorwaarden betrekking hebben op de doelstellingen en de uitvoering. Zo moeten de lidstaten een middellangetermijnstrategie voor het gebruik van de middelen opstellen, de Europese bijstand met nationale middelen medefinancieren, op nationaal, regionaal en lokaal niveau in partnerschap samenwerken, en zich houden aan de wetgeving en het beleid van de EU. Deze voorwaarden hebben geleid tot de ontwikkeling van een systeem van gedeeld beheer tussen de Europese, nationale, regionale en lokale niveaus: kortom, een systeem met verschillende bestuursniveaus.

Na de hervorming van het cohesiebeleid in 2006 voor de periode 2007-2013 heeft dit beleid nog steeds als voornaamste doel de verschillen tussen de lidstaten en regio's terug te dringen door toespitsing van de middelen op de minder ontwikkelde gebieden. In de periode 2007-2013 zal het gros van de middelen voor de armste regio's en landen zijn bestemd: terwijl in 1989 56% van de beschikbare middelen aan de regio's met de laagste inkomens ten goede kwam, zal dat aan het einde van de nieuwe programmeringsperiode 85% zijn. De nieuwe lidstaten, die circa 21% van de bevolking van de EU-27 vertegenwoordigen, zullen in die periode iets meer dan 52% van de totale middelen ontvangen. In overeenstemming met de nieuwe agenda voor groei en werkgelegenheid en met het oog op de globalisering ligt de nadruk bij het cohesiebeleid echter steeds meer op verbetering van de concurrentiepositie van de regio's in de wereldeconomie. De middelen zijn derhalve vooral bestemd voor alle regio's die een structurele aanpassing doormaken, en voor investeringen, met als zwaartepunt het geheel van activiteiten rond de thema's onderzoek, innovatie, informatiemaatschappij en bedrijfsontwikkeling.

Het resultaat hiervan is dat het cohesiebeleid in de periode 2007-2013 overal dezelfde agenda voor groei en werkgelegenheid zal nastreven, maar met een steunintensiteit vanuit EU-oogpunt die aansluit op de behoeften van de lidstaten en regio's. De uitkomsten van de onderhandelingen over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013, die hebben geresulteerd in een omvangrijke toewijzing van middelen aan het cohesiebeleid (35% van de totale EU-begroting), duiden erop dat er een hoge mate van politieke overeenstemming bestaat rond dit systeem voor de verwezenlijking van communautaire prioriteiten.

3.1. Uitvoering van Europa's nieuwe groei- en banenstrategie

Het genereren van groei en werkgelegenheid staat van oudsher centraal in de cohesieprogramma's van de EU; bij de hervorming van het beleid voor 2007-2013 is ernaar gestreefd deze dimensie te versterken.

- *Een nieuwe strategische aanpak*

Een strategischer aanpak op basis van Europese prioriteiten zal het kader zijn voor de uitvoering van het cohesiebeleid op EU-niveau, op nationaal niveau en tot slot op regionaal en lokaal niveau. Deze aanpak moet tot een grotere economische doeltreffendheid en transparantie bijdragen en bevorderen dat politieke verantwoording wordt afgelegd. Hij wordt beschreven in de communautaire strategische richtsnoeren, waarin uiting wordt gegeven aan de prioriteiten van de hernieuwde Lissabon-strategie en die het raamwerk zijn voor de uitwerking van de nationale strategieën in verband met het cohesiebeleid en de cohesieprogramma's.

- *Het oormerken van middelen*

In december 2005 besloten de lidstaten dat de autoriteiten die voor de voorbereiding van de nieuwe generatie cohesieprogramma's verantwoordelijk zijn, een bepaald deel van de middelen moesten "oormerken" voor de belangrijkste investeringen in verband met de hernieuwde strategie voor groei en werkgelegenheid (O&O en innovatie; infrastructuur van Europees belang; concurrentievermogen van de industrie; duurzame energiebronnen, energie-efficiëntie, eco-innovatie; menselijke hulpbronnen). Meer in het bijzonder moest 60% worden geoormerkt voor de minst ontwikkelde regio's en 75% voor andere regio's.

Volgens de programmeringsdocumenten die voor dit verslag beschikbaar zijn, zijn deze doelstellingen grotendeels verwezenlijkt. Wat de EU-27 betreft, is gemiddeld 61,2% van de middelen voor de doelstelling 'convergentie' geoormerkt voor belangrijke Lissaboninvesteringen. Bij de middelen voor de doelstelling 'regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid' ligt dat percentage op 76,7%. In totaal zal rond 200 miljard euro voor deze investeringen beschikbaar zijn. Dat is ruim 50 miljard euro meer dan in de vorige periode.

3.2. Beter regelgeving: vereenvoudiging en evenredigheid

Hoewel bij de aanwending van de middelen van het cohesiebeleid de normen inzake controle en goed financieel beheer in acht moeten worden genomen, zijn er belangrijke stappen ondernomen om de regelgeving te stroomlijnen en de regels voor het beheer van het cohesiebeleid te vereenvoudigen. Daarbij gaat het name om de volgende maatregelen:

- *Eén reeks regels voor het beheer*

De tien verordeningen voor de programmeringsperiode 2000-2006 zijn vervangen door één uitvoeringsverordening van de Commissie voor de programmeringsperiode 2007-2013. De regels voor het beheer van de uit het Cohesiefonds gefinancierde programma's zijn afgestemd op die voor de Structuurfondsen. Dit maakt het beheer van de fondsen eenvoudiger en minder duur.

- *Eén reeks subsidiabiliteitsregels voor uitgaven*

De lidstaten zullen voor medegefinancierde projecten gebruik kunnen maken van de nationale subsidiabiliteitsregels. Aangezien er in het verleden twee reeksen regels waren (één voor door de Gemeenschap medegefinancierde projecten en één voor nationaal gefinancierde projecten), zal het projectbeheer hierdoor in hoge mate worden vereenvoudigd.

- *Vereenvoudiging van het financieel beheer*

De opstelling van de financieringsplannen, de bepaling van het steunpercentage en de vaststelling van de EU-terugbetalingen vinden nu op hoger niveau plaats (op het niveau van het programma of de prioritaire as en niet, zoals voorheen, op het niveau van de maatregel). Het beheer van de programma's wordt hierdoor eenvoudiger en de financieringsplannen zullen minder vaak moeten worden aangepast, waardoor de nationale autoriteiten die met het beheer van de operationele programma's belast zijn, een grotere autonomie krijgen.

- *Grotere evenredigheid en vereenvoudiging voor controlesystemen*

Bij kleinschaliger programma's kan een deel van de controletaken worden uitgevoerd door nationale instanties die volgens het nationale recht zijn ingesteld. Hierdoor hoeft aan minder communautaire auditvereisten te worden voldaan.

- *Duidelijker regels over informatie en communicatie*

Burgers en potentiële begunstigen van de fondsen zullen in alle lidstaten op gelijke wijze toegang hebben tot informatie over financieringsmogelijkheden en subsidietoekenningen in het kader van het cohesiebeleid. Hierdoor hoeven zij minder tijd en moeite te besteden aan het zoeken naar dergelijke informatie.

- *De elektronische overheid in de praktijk*

De documentuitwisseling tussen de lidstaten en de Commissie zal voor het eerst langs elektronische weg plaatsvinden. Dit luidt het begin in van een nieuw tijdperk op het gebied van elektronische gegevensuitwisseling en e-governance. Dankzij dit initiatief zal veel tijd worden bespaard bij de uitvoering van programma's en zal er minder kans zijn op onenigheid tussen de Commissie en de lidstaten over de omvang en de aard van de informatie die moet worden verstrekt.

3.3. Het cohesiebeleid en de uitdraging van de waarden en beleidsmaatregelen van de EU

Landen buiten de Unie zijn steeds meer geïnteresseerd in het Europees cohesiebeleid als middel om tot een evenwichtiger regionale ontwikkeling te komen en willen steeds meer hierover weten. Meer specifiek:

- Op 15 mei 2006 hebben de Commissie en China een memorandum van overeenstemming ondertekend waarin zij overeenkomen op het gebied van het regionaal beleid samen te werken. De Chinese autoriteiten hebben een evenwichtige regionale ontwikkeling tot een van de hoofdprioriteiten van hun vijfjarenplan voor ontwikkeling gemaakt en zijn in toenemende mate bezorgd over de groeiende regionale inkomensverschillen. Voorts zijn China en India sinds 2005 met de Europese Commissie een gezamenlijk actieplan overeengekomen en hebben zij met haar een memorandum van overeenstemming ondertekend over het sociaal en werkgelegenheidsbeleid.
- Op 23 mei 2007 hebben de Commissie en de regering van de Russische Federatie een memorandum van overeenstemming ondertekend over samenwerking op het gebied van het regionale beleid. Daarin komen zij overeen informatie en beste praktijken uit te wisselen over hun ervaringen met het opstellen en uitvoeren van het cohesiebeleid.

Op het ogenblik vinden met landen als Zuid-Afrika en Brazilië, en met organisaties voor economische integratie zoals Mercosur, discussies plaats over een soortgelijke aanpak. Daarnaast wekt het Europese cohesiebeleid de interesse van de commissies van de Verenigde Naties, de OESO en de Wereldbank. Een belangrijk aspect van de toegevoegde waarde van het Europese cohesiebeleid is de steun die dat beleid geeft aan Europese standpunten over vraagstukken als de vrije markteconomie, gelijkheid tussen man en vrouw en gelijke kansen, duurzame ontwikkeling en een participatieve democratie.

4. NIEUWE UITDAGINGEN

Uit de Verklaring van Berlijn ter gelegenheid van de vijftigste verjaardag van de ondertekening van de Verdragen van Rome:

"Veel doelstellingen kunnen wij niet afzonderlijk, maar enkel samen verwezenlijken. De Europese Unie, de lidstaten en hun regio's en gemeenten verdelen onderling de taken."

Groei en werkgelegenheid in Europa vergen een beleid dat op nieuwe uitdagingen kan anticiperen en hieraan het hoofd kan bieden. Sommige van deze uitdagingen zijn voor het cohesiebeleid bijzonder relevant, aangezien het effect ervan ongelijkmatig over Europa verdeeld zal zijn en zij een grotere sociale en economische ongelijkheid tot gevolg kunnen hebben.

- *Toenemende mondiale druk om te herstructureren en te moderniseren*

Vrijwel alle regio's worden geconfronteerd met de noodzaak om te herstructureren, te moderniseren en doorlopend op kennis gebaseerde innovatie (in producten, beheer, processen en menselijk kapitaal) te bevorderen, teneinde het hoofd te kunnen bieden aan de globalisering. Ondanks indrukwekkende groeicijfers stoelt de economische structuur van de regio's van de nieuwe lidstaten nog steeds in hoge mate op sectoren die aan sterke concurrentie door de opkomende Aziatische economieën zijn blootgesteld. Voor deze regio's is het van het grootste economische belang dat zij op veranderingen anticiperen en deze bevorderen. Daardoor zullen deze veranderingen minder kosten meebrengen en kan ook een katalysatoreffect worden bereikt. Daarom moeten tijdig anticiperende

maatregelen worden genomen om de bevolking en de regio's op de verandering voor te bereiden.

Ook in vele regio's van de rijkere lidstaten bevindt een groot deel van de werkgelegenheid zich in traditionele sectoren, waar het concurrentievoordeel grotendeels gebaseerd is op het gebruik van productiemethoden die minder loon- en andere kosten meebrengen.

Louter en alleen concurreren op basis van kostenfactoren is geen haalbare kaart, en de regio's moeten hun economische structuur moderniseren en diversifiëren in sectoren met een hoge toegevoegde waarde. Hiertoe moeten zij bedrijven, en met name het mkb, in staat te stellen innovatieve producten en processen toe te passen en aan te passen, samenwerkingsnetwerken met andere ondernemingen en met onderzoeksinstituten op te zetten, toegang tot risicokapitaal te verkrijgen en hun activiteiten te internationaliseren.

De meest toonaangevende activiteiten en toptalent zijn doorgaans sterk geografisch geconcentreerd in een paar stedelijke kernen die mondiale spelers zijn. Hoewel dit kansen biedt, blijkt uit onderzoek dat zich na het bereiken van een bepaalde grootte negatieve externe effecten voordoen die met de bevolkingsconcentratie verband houden, zoals verontreiniging, stedelijke wildgroei en filevorming.

Er zijn veel regio's in de Unie die tot de meest concurrerende en innovatieve regio's ter wereld behoren en die profiteren van de globalisering. Dit hebben zij bereikt door te investeren in nieuwe vaardigheden, door nieuw talent te cultiveren of aan te trekken en door netwerken en clusters te bevorderen. Door voort te bouwen op deze successen en ontwikkelingsstrategieën kan de Unie al haar potentieel mobiliseren en voor een sterke en duurzame economische groei zorgen.

- *Klimaatverandering*

Veel regio's in heel Europa zullen steeds meer worden geconfronteerd met het asymmetrische effect van de klimaatverandering. Dit zal een ernstige uitdaging zijn voor de landbouw, visserij en het toerisme in bepaalde gebieden en er zullen aanzienlijke investeringen nodig zijn om aan droogte, branden en overstromingen het hoofd te kunnen bieden. Deze veranderingen kunnen een onevenredig effect hebben op benadeelde of lage-inkomensgroepen die wellicht niet in staat zijn zich aan te passen. Ook zijn grote investeringen nodig om te voldoen aan het acquis communautaire en aan de emissiereductiedoelstellingen die door de Europese Raad van maart 2007 zijn vastgelegd. Alle beschikbare economische rapporten wijzen er echter op dat de kosten van niet-handelen door de resulterende natuurrampen veel hoger zullen zijn dan de kosten van een verlaging van de uitstoot van broeikasgassen tot een niveau dat ons in staat stelt het doel van de EU om de klimaatverandering tot 2 graden Celsius te beperken, te bereiken.

De strijd tegen de klimaatverandering biedt regionale economieën nieuwe economische stimulansen en nieuwe kansen zich te ontwikkelen – door eco-innovatie, de groei van milieuvriendelijke industrieën en nieuwe banen in deze sector.

- *Hogere energieprijzen*

De gevolgen van de hogere energieprijzen voor de EU-regio's zullen afhangen van de energiemix en economische structuur van de regio's in kwestie en de energie-efficiëntie van de bedrijven die er gevestigd zijn. Hogere vervoerskosten treffen gewoonlijk vooral de in geografisch opzicht perifere regio's van de Unie, zoals de noordelijke delen van Finland en Zweden of het uiterste zuiden van Portugal, Spanje en Italië, alsook de eilanden, inclusief Malta en Cyprus. Sectoren als het toerisme, die voor veel van deze regio's van het grootste belang zijn, zouden gevoelig kunnen zijn voor kostenstijgingen, hoewel dit op korte termijn kan worden gecompenseerd door de efficiëntiewinst van goedkope luchtvaartmaatschappijen. Hogere energieprijzen hebben een onevenredig effect op lage-inkomensgroepen en dragen bij tot de energiearmoede van achterstandsgroepen.

De ontwikkeling of uitbreiding van duurzame energiebronnen en investeringen in energie-efficiëntie zijn voor de meeste regio's een belangrijke kans, met een groot lokaal banenpotentieel. Zo wordt geraamd dat de jaarlijkse inkomsten van de mondiale sector voor zonne-energieapparatuur in de drie jaar tussen 2007 en 2010 zullen verviervoudigen. Verder zou een stijging van de energieprijzen met name in de achterstandsregio's groeistrategieën op basis van minder energie-intensieve productiemethoden kunnen stimuleren.

- *Opkomende demografische onevenwichtigheden en sociale spanningen*

In een op drie regio's in de Unie is de bevolking tussen 2000 en 2003 gedaald. In de meeste gevallen was dit het gevolg van een natuurlijke bevolkingsafname en een negatief migratiesaldo. Volgens de prognoses zal de natuurlijke bevolkingsgroei verder afnemen, ook in veel achterstandsregio's. Deze regio's zullen zich dus voor een dubbele uitdaging gesteld zien: zij moeten groei en werkgelegenheid stimuleren en tegelijk de negatieve gevolgen van de veroudering en bevolkingsafname de baas worden.

Demografische veranderingen en de bevolkingsafname brengen de toekomstige werkgelegenheids groei in gevaar. Tot 2011 is er nog ruimte voor een aanzienlijke economische en werkgelegenheids groei. Tussen 2012 en ongeveer 2017 zal de daling van het aantal 15- tot 64-jarigen naar verwachting nog worden gecompenseerd door de stijgende arbeidsparticipatie, maar vanaf 2017 kan zij leiden tot stagnatie en vervolgens tot een verlaging van het absolute werkgelegenheidsniveau.

Daarnaast zullen de regio's te maken krijgen met diverse sociale uitdagingen omdat, naarmate de economie in de waardeketen opschuift naar op kennis gebaseerde activiteiten, gevraagde en aangeboden vaardigheden niet meer op elkaar aansluiten (opsplitsing van de arbeidsmarkt in hoogopgeleiden/hoogbetaalden en laagopgeleiden/laagbetaalden, toename van de immigratie), terwijl de traditionele zekerheidsstructuren steeds verder afbrokkelen.

- *Het nationale beleid zal zich steeds moeilijker aanpassen aan het snelle tempo van verandering dat door deze trends wordt opgelegd*

Hoewel de overheidsinvesteringen steeds vaker op subnationaal niveau worden beheerd, is deze trend de laatste jaren afgezwakt. De nationale en subnationale begrotingen kampen in toenemende mate met de gevolgen van een verouderende bevolking (hervorming van het pensioenstelsel, duurdere sociale, zorg- en onderwijsstelsels) en een economische hervorming die deels op lagere belastingen gebaseerd is.

Bovendien worden de middelen die voor de modernisering van de economie beschikbaar blijven, hoofdzakelijk toegewezen aan groeikernen. Dit kan enerzijds leiden tot omvangrijke agglomeratienadelen (filevorming, verontreiniging, sociale segregatie, stedelijke wildgroei), en anderzijds tot grotere regionale ongelijkheden.

5. VOLGENDE STAPPEN

In de loop van 2007 en 2008 zal de Commissie haar aanpak bij de begrotingsherziening van 2008/2009 verder uitwerken, criteria voor de beleidsbeoordeling vaststellen, het toekomstig beleid onder de loep nemen en de haalbaarheid van diverse opties testen. Zonder op de resultaten van de begrotingsherziening vooruit te willen lopen, noemt dit verslag een reeks uitdagingen waarmee het cohesiebeleid in de komende jaren geconfronteerd kan worden. Het cohesieforum, dat op 27 en 28 september in Brussel zal plaatsvinden, biedt een eerste kans om hierover met belanghebbenden te discussiëren. Daarbij zouden volgende vragen als uitgangspunt kunnen dienen:

1. Welke lering kan worden getrokken uit de ervaring met de voorbereiding van de programma's voor de periode 2007/-2013? Hoe goed is het cohesiebeleid in deze context en in het licht van de analyse in dit verslag berekend op de nieuwe uitdagingen waarvoor de Europese regio's zich in de komende jaren gesteld zullen zien? Bijvoorbeeld:
 - 1.1. Hoe kunnen de regio's reageren op de herstructureringsdruk die wordt uitgeoefend door dynamische concurrenten in lowtech- en mediumtechsectoren?
 - 1.2. Wat is de rol van het cohesiebeleid ten aanzien van demografische veranderingen, gezien de grote verschillen in geboortecijfers, sterftcijfers en migratiestromen tussen de regio's?
 - 1.3. In hoeverre is de klimaatverandering een uitdaging voor het cohesiebeleid?
2. Hoe kan in deze nieuwe context in het kader van het cohesiebeleid een geïntegreerde en flexibeler benadering voor ontwikkeling/groei en werkgelegenheid worden ontwikkeld?
 - 2.1. Hoe kan het cohesiebeleid beter bijdragen aan een harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling en daarbij tegelijk de diversiteit van de EU-regio's in acht nemen – niet alleen de minst begunstigde gebieden, eilanden en platteland- en kustgebieden, maar ook steden, in verval verkerende industrieregio's en andere gebieden met bijzondere geografische kenmerken?

- 2.2. Welke gevolgen hebben de in het verslag genoemde uitdagingen voor de hoofdbestanddelen van sociale cohesie, zoals sociale integratie en kansen voor allen? Moet worden geprobeerd op deze gevolgen te anticiperen en ze te neutraliseren?
- 2.3. Wat zijn de belangrijkste vaardigheden die onze burgers in de toekomst nodig hebben om nieuwe uitdagingen te kunnen aangaan?
- 2.4. Wat zijn de cruciale competenties die op regionaal niveau moeten worden ontwikkeld zodat regio's op de wereldmarkt kunnen concurreren?
3. Wat is met het oog op de antwoorden op bovenstaande vragen de beoordeling van het systeem voor het beheer van het beleid voor de periode 2007-2013?
 - 3.1. Wat is de optimale verdeling van verantwoordelijkheid tussen de communautaire, nationale en regionale niveaus binnen een systeem met verschillende bestuursniveaus, gelet op de noodzaak de programma's van het cohesiebeleid op efficiënte wijze te beheren?
 - 3.2. Hoe kan het cohesiebeleid doeltreffender worden gemaakt bij het steunen van openbare beleidsmaatregelen in lidstaten en regio's? Met welke uitvoeringsmechanismen kan het resultaatgerichter en gebruiksvriendelijker worden gemaakt?
 - 3.3. Hoe kunnen we de relatie tussen het cohesiebeleid en andere nationale en communautaire beleidsmaatregelen verder versterken om meer en betere synergie en complementariteit te realiseren?
 - 3.4. Wat zijn de nieuwe mogelijkheden voor samenwerking tussen regio's, zowel binnen als buiten de EU?