

II.2.1. Compatibiliteit tussen nationale (m.i.v. regionale) en communautaire financieringssystemen

Het zou de eenvoud ten goede kunnen komen als er een juridisch kader en een regionaal fonds in het leven worden geroepen en de nationale begroting van de lidstaten in kwestie geen rol meer zou hoeven te spelen. Hieraan wordt in een aantal landen al gewerkt, maar het is nog te vroeg om al een oordeel te kunnen vellen over de efficiency van deze oplossing.

Verder moeten de betalingsprocedures geharmoniseerd en versoepeld worden.

II.2.2. Het financieel beheer van de programma's: de communautaire financieringsmethoden

De N+2-regel moet aangepast worden; deze regel kan een stain-de-weg zijn voor de uitvoering van grootschalige en dus tijdrovende projecten, waardoor het mogelijk is dat de beheersautoriteiten voorrang geven aan projecten die kleinschaliger zijn, maar er wel toe leiden dat de beschikbare middelen sneller opraken. Met een N+36-maanden-regel, die zou ingaan op het moment dat het programmeringsdocument wordt goedgekeurd, zouden deze problemen kunnen worden voorkomen zonder het bindende karakter van de norm te ondermijnen.

De regeling voor de terugbetaling van het voorschot zou dan volgens de formule „N+30 maanden” moeten worden aangepast.

Brussel, 2 juli 2003.

De voorzitter

van het Comité van de Regio's

Albert BORE

Advies van het Comité van de Regio's over de „Mededeling van de Commissie „Tweede voortgangsverslag over de economische en sociale samenhang””

(2003/C 256/02)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gelet op de Mededeling van de Commissie „Tweede voortgangsverslag over de economische en sociale samenhang” (COM(2003) 34 def.);

gelet op het besluit van de Commissie d.d. 30 januari 2003 om het Comité van de Regio's overeenkomstig artikel 265, lid 1, van het EG-Verdrag over deze Mededeling te raadplegen;

gelet op het besluit van zijn presidium d.d. 11 februari 2003 om zijn commissie „Beleid inzake territoriale samenhang” met de voorbereiding van zijn advies te belasten;

gelet op zijn advies over Opzet en doelstellingen van het Europees regionaal beleid tegen de achtergrond van de uitbreiding en de mondialisering: een aanzet tot discussie (CDR 157/2000 fin) ⁽¹⁾;

gelet op zijn advies over de Mededeling van de Commissie Tweede verslag van de Commissie over de economische en sociale samenhang (CDR 74/2001 fin) ⁽²⁾;

gelet op zijn advies over de Mededeling van de Commissie Eerste voortgangsverslag over de economische en sociale cohesie (CDR 101/2002 fin) ⁽³⁾;

⁽¹⁾ PB C 148 van 18.5.2001, blz. 25.

⁽²⁾ PB C 107 van 3.5.2002, blz. 27.

⁽³⁾ PB C 66 van 19.3.2003, blz. 11.

gelet op het door zijn commissie „Beleid inzake territoriale samenhang” op 30 april 2003 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 391/2002 rev.) (rapporteur: de heer Schneider, staatssecretaris, D/EVP);

overwegende dat

- 1) met de publicatie van het „Tweede voortgangsverslag over de economische en sociale samenhang” de voorbereiding van het cohesiebeleid voor de periode na 2006 alweer in een nieuwe fase is gekomen;
- 2) in dit verslag een overzicht van de recente sociaal-economische ontwikkelingen in de lidstaten en de regio's, alsmede van de huidige stand van de discussie over de toekomst van het cohesiebeleid wordt gegeven;
- 3) het Comité van de Regio's werd verzocht om, uitgaande van deze nieuwe gegevens, zijn eerdere aanbevelingen over de cohesieproblematiek opnieuw te bekijken en waar nodig aan te vullen of bij te stellen;
- 4) in artikel 158 van het EG-Verdrag wordt bepaald dat het beleid van de Gemeenschap erop gericht moet zijn „de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen” door „de economische en sociale samenhang te versterken” en „de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen”, wat ook de beste manier is om de rol van de lokale en regionale overheden binnen de Unie te versterken;
- 5) de nieuwe gegevens over de sociaal-economische ontwikkeling van de huidige en toekomstige lidstaten en hun respectieve regio's duidelijk maken dat het regionaal beleid en het structuurbeleid ook in de toekomst door de Unie, de lidstaten en de regionale en lokale overheden samen vorm moeten worden gegeven; derhalve de renationalisering van dit beleid moet worden afgewezen, zoals overigens ook de Commissie zelf in het tweede voortgangsverslag verklaart, en het bijgevolg van wezenlijk belang is dat voor regio's met een ontwikkelingsachterstand het Europees regionaal beleid wordt voortgezet en voor de andere regio's een nieuw regionaal beleid wordt opgezet,

heeft tijdens zijn 50e zitting van 2 en 3 juli 2003 (vergadering van 2 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

Het Comité van de Regio's

goedgekeurde Europees Ruimtelijke-ontwikkelingsperspectief (EROP);

1. Analyse van de recente ontwikkelingen

1.1. wijst erop dat na de uitbreiding de economische verschillen binnen de Unie een ongekeerde omvang zullen bereiken en alsmaar meer burgers in een regio met een per capita inkomen ver beneden het EU-gemiddelde zullen wonen, zodat het cohesiebeleid in de periode na 2006 in de eerste plaats tot doel zal moeten hebben de enorme ontwikkelingskloof binnen de Unie zoveel mogelijk te dichten en de levensstandaard in sterk achtergebleven regio's op het niveau van de rest van de Unie te brengen, ongeacht of de regio in kwestie tot een „oude” dan wel een „nieuwe” lidstaat behoort;

1.2. stelt vast dat de ontwikkelingsverschillen binnen de lidstaten verder toenemen, waaruit eens te meer blijkt dat de lokale en regionale overheden nauwer moeten worden betrokken bij de uitwerking en uitvoering van het cohesiebeleid, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de aanbevelingen van het in mei 1999 te Potsdam

1.3. verwacht dat de in 2000 ingetreden groeivertraging de zwakste regio's harder zal treffen dan de meeste andere, zodat het cohesiebeleid er belangrijke taken bij gaat krijgen, nl. de zwakste regio's in economisch moeilijke tijden helpen het hoofd boven water te houden, een meer polycentrische ontwikkeling van de Unie te bevorderen en de economische, sociale en territoriale samenhang in de Europese Unie te vergroten;

1.4. schrijft het aan het cohesie- en het structuurbeleid toe dat de gevolgen van deze groeivertraging op het vlak van de werkgelegenheid binnen de perken zijn gebleven en dat de regionale verschillen in werkloosheidspercentages zelfs verder zijn afgenomen, wat evenwel niets afdoet aan het feit dat de werkloosheid in tal van regio's en gemeenten op een onaanvaardbaar hoog niveau ligt en dat ook in de toekomstige lidstaten extra inspanningen zullen moeten worden geleverd om de participatiegraad te verhogen en de nadelige gevolgen van de onvermijdelijke herstructureringen te ondervangen;

1.5. ziet in de resultaten van de studie over de werking van het cohesiebeleid dan ook een bevestiging van wat het eerder al heeft verklaard, nl. dat de structurele steunverlening, met name in het kader van doelstelling 1, de economische ontwikkeling van de betrokken regio's een krachtige impuls heeft gegeven en dat het verschil tussen het inkomensniveau van doelstelling-1-regio's en het EU-gemiddelde sinds 1989 met 3 procentpunten is afgenomen;

1.6. maakt uit het verslag van de Commissie op dat de zwakste regio's het vooral laten afweten op gebieden die bepalend zijn voor het concurrentievermogen van een regio, zoals onderwijs en opleiding, innovatievermogen en productiviteit, waaruit moet worden geconcludeerd dat in het nieuwe cohesiebeleid niet alleen de behoefte aan fysiek kapitaal en infrastructuurvoorzieningen maar ook de problemen op bovengenoemde terreinen de nodige aandacht moeten krijgen; merkt in dit verband nog op dat alle beleidsterreinen met een sterke regionale impact dienen bij te dragen tot het versterken van de samenhang;

1.7. pleit voor adequate overgangsmaatregelen — afhankelijk van de opzet van de nieuwe structuurfondsenregeling — voor regio's met structurele problemen die vanaf de volgende planperiode niet meer als achterstandsregio worden erkend;

1.8. is van mening dat voor een geloofwaardig regionaal en cohesiebeleid voldoende financiële middelen ter beschikking moeten worden gesteld en dat het voorstel om 0,45 % van het communautaire BBP voor dit beleid te reserveren, een aanvaardbare discussiebasis vormt;

2. Prioriteiten voor het nieuwe structuurbeleid

concludeert uit de geschetste stand van de discussie over de toekomst van het cohesiebeleid dat in het nieuwe beleid de volgende aspecten centraal moeten staan:

- prioriteit voor regio's met een ontwikkelingsachterstand of structuurproblemen
- voortzetting van de steunverlening aan regio's zonder ontwikkelingsachterstand
- bevordering van grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking
- vereenvoudiging van de procedures;

2.1. Prioriteit voor regio's met een ontwikkelingsachterstand

2.1.1. vestigt er de aandacht op dat nagenoeg iedereen vóór verdere ondersteuning van regio's met een ontwikkelingsachterstand blijkt te zijn en dat de meesten bovendien voorstellen om vast te houden aan het 75 %-criterium (steunverlening aan regio's op NUTS II-niveau waarvan het BBP per capita, gemeten

in koopkrachtstandaarden, minder dan 75 % van het EU-gemiddelde bedraagt) en om extra aandacht te blijven schenken aan de structurele problemen van ultraperifere en uiterst dunbevolkte regio's (ongeacht de omvang van hun BBP), waarbij het zgn. „statistische effect” moet worden uitgevlakt zonder het eigen-middelenplafond te overschreden;

2.1.2. merkt op dat het werkveld van doelstelling 1 momenteel voldoende ruimte voor flexibiliteit biedt om de steunverlening te kunnen afstemmen op communautaire prioriteiten als de processen van Lissabon en Göteborg (werkgelegenheid, hervorming van de economie, sociale samenhang en duurzame ontwikkeling), maar vestigt er de aandacht op dat de verdere uitbouw van het mededingingsrecht deze ruimte niet mag inperken;

2.1.3. dringt er met klem op aan dat in de toekomstige regeling de volgende soorten doelstelling-1-regio's worden onderscheiden:

2.1.4. ten eerste regio's die niet boven de 75 %-drempel uitkomen, met specifieke handicaps kampen of de dupe zijn van het zgn. „statistische effect”, en ultraperifere en uiterst dunbevolkte regio (ongeacht de omvang van hun BBP);

ten tweede regio's die voor het eerst boven de 75 %-drempel uitkomen en nog een tijdlang overgangssteun zouden moeten krijgen (phasing out).

Bovendien moet ook substantiële (tijdelijke en degressieve) steun uit het cohesiefonds worden verleend aan lidstaten waarvan het BIP per hoofd van de bevolking als gevolg van het „statistische effect” daalt tot beneden de 90 % van het EU-gemiddelde;

2.1.5. beklemtoont dat doelstelling 1 in die zin moet worden aangepast omdat na de uitbreiding niet alleen de ontwikkelingsproblemen in de nieuwe lidstaten maar ook de nog niet opgeloste problemen in de huidige lidstaten moeten worden aangepakt en omdat het toekomstige cohesiebeleid in geen geval ten koste mag gaan van de huidige achterstandsregio's die niet in staat zijn om op eigen kracht de nodige structuurveranderingen tot stand te brengen;

2.1.6. wijst erop dat 18 van de huidige doelstelling-1-gebieden met een totale bevolking van zo'n 21 miljoen zielen (gebieden in België, Groot-Brittannië, Finland, Italië, Oostenrijk, Portugal en Spanje, alsmede bijna alle doelstelling-1-gebieden in de nieuwe Duitse Länder) na de uitbreiding buiten de boot zullen vallen doordat zij als gevolg van de daling van het gemiddelde BBP per capita boven de 75 %-drempel zullen uitkomen (het zgn. „statistische effect” van de uitbreiding), en merkt in dit verband op dat de burgers in deze regio's de indruk zouden kunnen krijgen dat hún regio moet opdraaien voor de kosten van de uitbreiding;

2.1.7. schaart zich achter het standpunt van de Commissie, die deze kwestie meermaals aansnijdt en zich daarbij, met name op grond van het gelijkheidsbeginsel, ondubbelzinnig voor een billijke oplossing binnen het kader van de toekomstige doelstelling-1-regeling en de daarmee samenhangende steunregels uitspreekt, met als argument dat ook in de huidige doelstelling-1-regeling specifieke problemen bijzondere aandacht krijgen, zodat regio's die alleen als gevolg van het „statistische effect” van de uitbreiding boven de 75 %-drempel uitkomen hun status als doelstelling-1-regio's dienen te behouden, te meer daar een dergelijke oplossing een aantal bijkomende voordelen heeft: het regionale ontwikkelingsniveau blijft net als nu hét criterium voor de toewijzing van doelstelling-1-middelen, de beschikbare middelen worden op een gedifferentieerde maar rechtvaardige manier verdeeld — zonder afbreuk te doen aan de op het hoogste politieke niveau vastgestelde drempel — en de regio's in kwestie behouden hun status als steunregio in de zin van artikel 87, lid 3, sub a), van het EG-Verdrag en blijven daarmee onder artikel 87, lid 3, sub a), van het EG-Verdrag vallen;

2.2. *Voortzetting van de steunverlening aan regio's zónder ontwikkelingsachterstand*

2.2.1. is net als de Commissie van oordeel dat ook regio's zónder ontwikkelingsachterstand in bepaalde gevallen structurele steun moeten blijven krijgen; dringt dan ook aan op de instelling van een nieuwe doelstelling 2 voor alle regio's die geen doelstelling-1-steun kunnen krijgen, maar pleit tegelijk voor decentralisatie en eenvoudiger procedures; met name ter wille van de doeltreffendheid en efficiëntie van administratief beheer en financiële controle;

2.2.2. tevens dient rekening te worden gehouden met de bijzondere positie van grensregio's die aan een nieuwe doelstelling-1-regio grenzen en ondersteuning als doelstelling-2- en doelstelling-3-gebied kunnen verliezen. Deze regio's zouden in ieder geval in de eerste programmeringsperiode na 2006 of in het kader van Interreg extra aandacht moeten krijgen.

2.2.3. wijst erop dat deze steunmaatregelen tot doel hebben het concurrentievermogen van de regio's in kwestie te versterken en op die manier bij te dragen aan de realisatie van de in Lissabon en Göteborg vastgelegde politieke doelstellingen, en dat er zonder efficiënte maatregelen op Europees niveau weinig terecht zal komen van de structurele hervormingen die, conform de strategie van Lissabon, moeten worden doorgevoerd om de concurrentie, innovatie, flexibiliteit en groei binnen de Unie te bevorderen;

2.2.4. merkt in dit verband op dat zich in de discussie over het nieuwe structuurbeleid twee grote stromingen aftekenen:

2.2.5. enerzijds degenen die van oordeel zijn dat structuurmaatregelen op regionaal niveau moeten worden genomen omdat dit de continuïteit ten goede komt en een betere afstemming op de specifieke omstandigheden in de betrokken regio's, op de Europese mededingingsregels en op het eigen structuurbeleid van de lidstaat in kwestie mogelijk maakt;

2.2.6. anderzijds degenen die ervoor pleiten een aantal „horizontale” aandachtspunten vast te leggen, uitgaande van concurrentiefactoren als toegankelijkheid, diversifiëring van de productiestructuur, kennismaatschappij, innovatie, onderzoek en ontwikkeling, milieu, werkgelegenheid, maatschappelijke integratie en levenslang leren, om de Unie in staat te stellen soepel te reageren wanneer een regio met sociaal-economische problemen te kampen krijgt, uiteraard op voorwaarde dat een dergelijk EU-optreden in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel (d.w.z. dat het meer zoden aan de dijk zet dan maatregelen op nationaal niveau) en met het communautaire subsidiebeleid en het structuurbeleid van de lidstaten zelf; merkt in dit verband op dat de communautaire steunverlening zoveel mogelijk tot het taakgebied van de diverse „doelstellingen” beperkt moeten worden, zodat de regio's voldoende ruimte overhouden om eigen accenten te leggen;

2.2.7. wijst erop dat deze beide opties met elkaar te combineren zijn, mits de regio een centrale rol bij het vaststellen van de prioriteiten en de tenuitvoerlegging van de doelstelling-2-programma's toebedeeld krijgt en mits deze prioriteiten gebaseerd zijn op territoriale en thematische criteria die op EU-niveau zijn vastgelegd. De selectie van regio's in het kader van doelstelling 2 dient, in tegenstelling tot de doelstelling-1-gebieden, aan de hand van andere indicatoren dan het BBP te geschieden. Daarbij valt onder meer te denken aan demografische ontwikkeling, bevolkingsdichtheid, werkloosheidspercentage, niveau van het algemene en beroeps- onderwijs, concurrentievermogen van de regio (bijvoorbeeld randvoorwaarden voor starters en mkb's), innovatie, economische diversiteit en bedrijfsdichtheid;

2.2.8. verzoekt de Commissie om in haar volgende voortgangsverslag de diverse opties voor het voeren van een cohesiebeleid buiten de eigenlijke achterstandsregio's nader onder de loep te nemen; merkt in dit verband ook op dat voor de nieuwe doelstelling 2 voldoende financiële middelen moeten worden uitgetrokken en dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan gebieden die met specifieke handicaps te kampen hebben (berggebieden, eilanden, slecht bereikbare plattelandsgebieden en dunbevolkte gebieden);

2.2.9. wijst op de relatie tussen economische en sociale samenhang en stedelijke ontwikkeling, een relatie die ook de Commissie al heeft beklemtoond, want deze heeft in haar tweede cohesieverslag verklaard dat steden het middelpunt van alle economische, maatschappelijke en territoriale veranderingsprocessen vormen;

2.2.10. rekent er derhalve op dat via de structuurfondsen ook maatregelen ten behoeve van de ontwikkeling van steden zullen worden ondersteund, zoals maatregelen in het kader van het „proces van Lissabon” en maatregelen ten behoeve van achterstandsbuurten en ter versterking van de sociale samenhang;

2.2.11. is van oordeel dat daarnaast ook steun moet worden verleend om de ontwikkeling van plattelandsgebieden — en met name plattelandsgebieden met specifieke natuurlijke handicaps, zoals bergstreken — te stimuleren en om de steden en het omliggende platteland zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten en te voorkomen dat de voortschrijdende verstedelijking en de bouw van nieuwe infrastructuurvoorzieningen tot een vergaande versnippering van de resterende plattelandsgebieden leiden, wat alleen mogelijk is als het structuurbeleid en een aantal andere communautaire beleidsterreinen met een sterk territoriale impact (land- en bosbouw, vervoer, ruimtelijke ordening, onderzoek, innovatie, werkgelegenheid, opleiding, mededinging, enz.) nauw op elkaar worden afgestemd;

2.3. Grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking

2.3.1. heeft het belang van maatregelen ter bevordering van grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking al talloze malen beklemtoond en kan het dan ook alleen maar toejuichen dat de Commissie dit standpunt blijkt te delen, maar vestigt er wel de aandacht op dat het beheer van de desbetreffende programma's en projecten dringend moet worden vereenvoudigd om in de toekomst vertragingen zoals in de huidige planperiode te voorkomen;

2.3.2. is bereid de Commissie te helpen bij het ontwikkelen van een strategisch concept voor de totstandbrenging van een Europees netwerk van regio's, gemeenten en bedrijven, met de bedoeling deze beter in staat te stellen gemeenschappelijke projecten op te zetten en lering te trekken uit elkaars ervaringen, en vestigt er in dit verband de aandacht op dat de uitbouw van een dergelijk netwerk een zaak van prioritair belang is;

2.3.3. is van oordeel dat de Unie ook in de toekomst „communautaire initiatieven” moet opzetten om specifieke doelstellingen van communautair belang te realiseren, op voorwaarde evenwel dat het thema ervan buiten de werkings-

sfeer van de gewone structuurfondsenprogramma's valt, dat een Europese aanpak een duidelijke meerwaarde genereert en dat het initiatief het hele grondgebied van de Unie bestrijkt (zoals het geval is met Interreg, een communautair initiatief dat vanwege zijn goede resultaten een aanzienlijk groter budget toegewezen dient te krijgen);

3. Vereenvoudiging van het beheer

3.1. heeft in zijn advies van 10 oktober 2002 (CDR 101/2002 fin)⁽¹⁾ al gepleit voor een vereenvoudiging van de structuurfondsenprocedures en een duidelijkere afbakening van de respectieve taken van de Commissie, de lidstaten en de regio's (uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel) — een aanbeveling die het in zijn verkennend rapport over de vereenvoudiging van de structuurfondsenregeling in de periode na 2006 in concrete voorstellen heeft vertaald — en merkt in dit verband nog op dat het beleid en het financieringsinstrumentarium op de andere beleidsterreinen beter op het cohesiebeleid moeten worden afgestemd; herhaalt nog eens dat het ook zaak is de bestaande instrumenten (doelstelling 2, doelstelling 3, enz.) te integreren, doch altijd op het niveau van de regio's;

4. Verder verloop van de procedure

4.1. werd verzocht actief deel te nemen aan de discussie over het cohesiebeleid voor de periode na 2006 en is dan ook van oordeel dat het de nodige stappen moet ondernemen om de Commissie, de Raad en het Parlement over de aanbevelingen in zijn verkennend rapport over de vereenvoudiging van de structuurfondsenregeling en in zijn advies over het Tweede voortgangsverslag te informeren met de bedoeling de regionale en lokale overheden al in een vroeg stadium aan de nodige „bondgenoten” te helpen;

4.2. dringt er bij de Commissie op aan de discussie over het toekomstige cohesiebeleid voort te zetten, deze problematiek in haar volgende voortgangsverslag verder uit te diepen en uiterlijk eind 2004 met ontwerpverordeningen te komen zodat ook de Raad en het Parlement hun werkzaamheden tijdig kunnen afronden, de plannen en programma's vóór eind 2006 kunnen worden goedgekeurd en de tenuitvoerlegging van het nieuwe beleid zonder vertraging van start kan gaan.

⁽¹⁾ PB C 66 van 19.3.2003, blz. 11.

Brussel, 2 juli 2003.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Albert BORE