

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 14.5.2008
COM(2008) 301 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**over de resultaten van de onderhandelingen betreffende de cohesiebeleidsstrategieën en
-programma's voor de programmeringsperiode 2007-2013**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

over de resultaten van de onderhandelingen betreffende de cohesiebeleidsstrategieën en -programma's voor de programmeringsperiode 2007-2013

1. INLEIDING

In het kader van de nieuwe generatie Europese sectorale en regionale cohesiebeleidsprogramma's voor de periode 2007-2013 wordt communautaire steun voor nieuwe investeringen verleend ten belope van circa 347 miljard euro, de op één na grootste post op de communautaire begroting. Deze middelen geven aan dat de Unie vastberaden is de ongelijkheden tussen de lidstaten, regio's en individuele personen in termen van levensstandaard en ontwikkelingsmogelijkheden te verminderen en de economische, sociale en territoriale cohesie tegen de achtergrond van de mondiale economie te bevorderen. De middelen worden geconcentreerd op lidstaten en regio's die onder de convergentiedoelstelling¹ vallen (zij heeft betrekking op 35% van de bevolking van de Unie en 81,5% van de investeringsmiddelen is voor deze doelstelling bestemd²) en, nadrukkelijker dan in het verleden, op factoren die bepalend zijn voor het concurrentievermogen in lijn met de topprioriteit van de Unie, de Lissabonagenda voor groei en werkgelegenheid. Het cohesiebeleid vormt de belangrijkste bron van financiële steun van de Unie voor de groei- en werkgelegenheidsstrategie en door de betrokkenheid van de regionale en lokale actoren zorgt het ervoor dat de strategie in de praktijk wordt ondersteund.

Het onderhandelingsproces tussen de Commissie en de nationale en regionale autoriteiten is gevoerd volgens een strategische aanpak die ervoor zorgt dat de nationale strategieën en operationele programma's worden toegespitst op de belangrijkste prioriteiten van de EU, daarbij rekening houdend met de nationale en regionale context. Na deze intensieve dialoog, die gedurende het laatste anderhalve jaar heeft plaatsgevonden, zijn nu alle 27 nationale strategische referentiekaders (NSRK's) opgesteld, tezamen met 429 van de 455 verwachte operationele programma's.

De meerwaarde van het onderhandelingsproces reikt veel verder dan de financiële middelen. De discussies met de lidstaten, regio's, partners en lokale actoren hebben aangetoond dat het beleid als katalysator voor verandering heeft gefungeerd. Het bood een platform voor de uitwerking van doeltreffende regionale of sectorale strategieën om de groei te bevorderen, meer en betere banen te scheppen en de financiële en uitvoeringsmechanismen te verbeteren met het oog op de totstandbrenging van een effect op de lange termijn en een doeltreffender gebruik van de overheidsmiddelen. Als gevolg van het

¹ Regio's met minder dan 75% van het gemiddelde bbp van de Gemeenschap, gemeten op grond van de koopkracht.

² Bijlage 1 bevat nadere informatie. Gegevens over de toewijzing van de financiële middelen per lidstaat zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_en.htm

onderhandelingsproces is de kwaliteit van de programma's aanzienlijk verbeterd en sluit de inhoud daarvan nauwer aan bij de belangrijkste prioriteiten van de Gemeenschap.

Deze mededeling geeft een samenvatting van deze verwezenlijkingen³.

2. HET COHESIEBELEID PAKT DE PROBLEMEN VAN VANDAAG EN DE UITDAGINGEN VAN MORGEN AAN

De regionale verschillen blijven een uitdaging vormen in de context van een uitgebreide Europese Unie en een toegenomen concurrentie op wereldvlak. Het is daarom van essentieel belang dat het cohesiebeleid de minder ontwikkelde lidstaten en regio's helpt om hun achterstand in te halen en de regionale verschillen te verkleinen. In alle lidstaten zijn inspanningen geleverd om de territoriale behoeften vast te stellen en vorm te geven aan strategieën om de intraregionale en interregionale onevenwichtigheden te verminderen.

Met het oog op de uitvoering van de doelstellingen van het Verdrag en de beleidsdoelstellingen levert de nieuwe generatie van cohesieprogramma's voor 2007-2013 een significante bijdrage tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU voor groei en werkgelegenheid. Zij sluit daarom nauw aan bij de belangrijkste economische en beleidsprioriteiten van de EU en ondersteunt de duurzame ontwikkeling door de versterking van de groei, het concurrentievermogen, de werkgelegenheid en de sociale inclusie en door de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu⁴.

Via een geïntegreerde beleidsaanpak stelt het cohesiebeleid individuele personen, ondernemingen, steden, regio's en lidstaten tegelijkertijd in staat het hoofd te bieden aan mondiale uitdagingen van ongekende aard en omvang door hun een betere en veiligere toekomst te bieden. De Commissie heeft een aantal van deze uitdagingen geïdentificeerd in haar vierde verslag over de cohesie⁵ en in een recente mededeling voor de herziening van de begroting 2008/2009⁶. Hieronder wordt aangegeven hoe de programma's reeds op deze uitdagingen inspelen.

³ Een na deze mededeling te publiceren werkdocument van de diensten van de Commissie zal een meer gedetailleerd overzicht van de resultaten per lidstaat geven.

⁴ De bijlagen 2a en 2b geven een gedetailleerd overzicht van de bijdrage van het cohesiebeleid aan de belangrijkste prioriteiten van de Gemeenschap.

⁵ Vierde verslag over de economische en sociale cohesie, COM(2007) 273 van 30.5.2007.

⁶ Mededeling van de Commissie: De begroting hervormen voor een ander Europa. Document voor een openbare raadpleging met het oog op de begrotingsevaluatie 2008/2009; SEC(2007) 1188 van 12.9.2007.

2.1. Het cohesiebeleid neemt een centrale plaats in op de Lissabonagenda

De nieuwe generatie programma's voor het cohesiebeleid 2007-2013 is van cruciaal belang voor de Lissabonagenda als gevolg van de invoering van een aantal belangrijke hervormingen voor de nieuwe programmeringsperiode. **Eén belangrijk onderhandelingsresultaat is de aanzienlijke toename, in vergelijking met vroeger, van de investeringen ter ondersteuning van de groei- en werkgelegenheidsagenda**, met name op het gebied van innovatie, onderzoek, vaardigheden en menselijk kapitaal. In de minder ontwikkelde regio's in de EU-27 is in het kader van de **convergentiedoelstelling 65% van de middelen bestemd voor Lissabongerelateerde uitgaven**, terwijl de meer ontwikkelde regio's in het kader van de **doelstelling "regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid" van plan zijn om 82% van de middelen in Lissabongerelateerde prioriteiten te investeren**. Meer bepaald is in de convergentieregio's van de EU-15-lidstaten 74% van de investeringen en in de onder de doelstelling "regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid" vallende regio's 83% van de middelen toegewezen voor uitgaven van het Lissabontype. Deze cijfers variëren echter van lidstaat tot lidstaat en van regio tot regio. Vooraan staan de convergentieregio's in Portugal en Spanje die gemiddeld 80% van hun totale middelen aan Lissabonuitgaven hebben toegewezen, terwijl de onder de doelstelling "concurrentievermogen" vallende regio's in Oostenrijk 92% en in Denemarken en Zweden 91% van hun totale middelen voor Lissabonprioriteiten hebben uitgetrokken.

Uit de resultaten voor de EU-12-lidstaten blijkt dat zij de Lissabonprioriteiten in hun programmeringsdocumenten hebben geïntegreerd ondanks het feit dat veel andere sectoren van de economie om middelen hebben gevraagd en er geen wettelijke verplichting bestaat om de uitgaven te "oormerken"⁷. De Lissabongerelateerde toewijzing in die landen bedraagt gemiddeld 59% (bijvoorbeeld Polen 64%, Slowakije 59%, Roemenië 52%).

De groei- en werkgelegenheidsstrategie neemt ook een belangrijke plaats in in de programma's die onder de doelstelling "**Europese territoriale samenwerking**" vallen. Bijna de helft van de middelen voor deze doelstelling zal voor Lissabongerichte acties worden gebruikt, met bijzondere nadruk op onderzoek en innovatie (27% van de totale begroting is toegewezen voor deze prioriteit).

⁷ Overeenkomstig artikel 9, lid 3, en bijlage IV bij Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25) moet in de EU-15-lidstaten 60% van de voor de convergentiedoelstelling beschikbare middelen en 75% van de in het kader van de doelstelling "regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid" beschikbare middelen worden toegewezen voor investeringen die een centrale plaats in de Lissabonstrategie innemen: onderzoek, innovatie, informatiemaatschappij, menselijke hulpbronnen en bedrijfsontwikkeling. Een meer gedetailleerd overzicht van de wijze waarop de nieuwe cohesiebeidsstrategieën en -programma's zullen bijdragen aan de uitvoering van de vernieuwde Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid wordt gegeven in de mededeling "Uitvoering van de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid door de lidstaten en de regio's in het kader van het cohesiebeleid, 2007-2013", COM (2007) 798 van 11.12.2007.

2.2. Inspelen op mondialisering en structurele veranderingen

De toegenomen mondialisering en de hevige concurrentie op de wereldmarkt bieden de lidstaten, de regio's en de steden nieuwe kansen, maar maken tegelijkertijd een aanpassing aan structurele veranderingen, een beheer van de sociale gevolgen daarvan en een beter functioneren van de interne markt nodig.

Het waarborgen van de **toegankelijkheid** tot de kern van de Europese markt en het vergemakkelijken van de toegang tot de nieuwe markten is een voorwaarde voor het stimuleren van privé-investeringen, het versterken van de interne markt en het bevorderen van de economische ontwikkeling. In de convergentieregio's, met name die in de EU-12, bestaat een ernstig tekort aan vervoersinfrastructuur en het doen van zware investeringen in het vervoer blijft dan ook een belangrijke prioriteit in termen van financiële behoeften (in totaal 82 miljard euro of 24% van de totale middelen). Gezien het uitgangspunt is het marginale nut van dergelijke investeringen hoog en de verwachte toename van de totale factorproductiviteit aanzienlijk. De investeringen in duurzaam vervoer, zoals openbaar vervoer, spoorvervoer (in Polen zal de lengte van het gemoderniseerde spoorwegnet naar verwachting verdrievoudigen van 538 km tot 1 786 km), multimodale en intelligente vervoerssystemen, belopen bijna 35 miljard euro⁸, een verhoging met 71% ten opzichte van de periode 2000-2006. De vervoerstoewijzingen voor investeringen in TEN-T-prioriteiten belopen bijna 38 miljard euro, 13 miljard euro meer dan in 2000-2006 (Roemenië is van plan 72% van de vervoerstoewijzing voor TEN-T-projecten te gebruiken). Bovendien hebben investeringen in transportverbindingen, vergezeld van andere transsectorale acties, cohesie-effecten op alle regio's, maar zij zijn in het bijzonder belangrijk voor gebieden met speciale handicaps, zoals dun bevolkte gebieden en perifere regio's.

De ondersteuning van Europese regio's om hen in staat te stellen profijt te trekken van een veranderende wereld, vereist investeringen ter verbetering van het concurrentievermogen door de ontwikkeling van kennis en innovatie en de onderbouwing van de wetenschappelijke en technologische vooruitgang van Europa om voort te kunnen bouwen op zijn comparatief voordeel. Door te investeren in menselijk en fysiek kapitaal draagt het cohesiebeleid bij tot de bevordering van de arbeids- en de totale factorproductiviteit van Europa, wat hoognodig is om zijn concurrentiepositie te handhaven.

Het is bemoedigend dat de lidstaten prioriteit hebben toegekend aan investeringen in **O&O en innovatie** door het vaststellen van ambitieuze doelen om dichterbij te komen bij de verwezenlijking van de Lissabondoelstelling voor 2010 om 3% van het bbp in de sector te investeren. Het cohesiebeleid zal aan O&O en innovatie bijdragen met een bedrag van meer dan 86 miljard euro, of 25% van de voor het cohesiebeleid toegewezen middelen. Spanje is een goed voorbeeld: hoewel de financiële steun voor dit land in vergelijking met de periode 2000-2006 met circa 42% is gedaald, zullen de O&O-uitgaven in absolute termen meer dan verdubbelen en uitkomen op een bedrag van circa 8 miljard euro of 23% van het totale budget. In sommige EU-15-landen is het aandeel van de totale cohesiemiddelen die voor O&O en innovatie zijn

⁸ Dit bedrag stijgt met 6,5 miljard euro als rekening wordt gehouden met investeringen in havens, luchthavens en intelligente vervoerssystemen, waarvan de meeste ook deel uitmaken van het TEN-T-netwerk.

uitgetrokken, opmerkelijk hoog (70% in Denemarken en circa 50% in Finland en Oostenrijk). De EU-12-lidstaten hebben circa 20% van hun totale cohesiebudget toegewezen voor O&O- en innovatieactiviteiten. Al deze resultaten weerspiegelen de inspanningen die tijdens de onderhandelingen zijn geleverd om prioriteit toe te kennen aan O&O en innovatie door het uitbouwen van bestaande onderzoekcapaciteiten en bestaand onderzoekpotentieel (Slowakije), het zoeken naar nieuwe mogelijkheden (VK), het ondersteunen van onderzoekers en postdoctoraalstudies exacte wetenschappen (Slovenië, Letland, Estland, Hongarije, Litouwen) en meer in het algemeen door het bevorderen van technologie- en kennisoverdracht, innovatieclusters en partnerschappen tussen actoren op het gebied van onderzoek en ontwikkeling en het bedrijfsleven.

Nauw verwant met de innovatieagenda zijn de inspanningen in het kader van de programma's voor de ontwikkeling van **op kennis gebaseerde diensteneconomieën** door investeringen in informatie- en communicatietechnologie (ICT), onderwijs en opleiding, onlinediensten voor bedrijven en burgers en een duurzame breedbandinfrastructuur. De toegang tot breedbandinternet en het strategische gebruik van ICT worden algemeen beschouwd als factoren die van belang zijn voor de economische ontwikkeling en groei en die de sociale, economische en territoriale cohesie bevorderen. Regio's die efficiënt gebruik maken van ICT zijn beter toegerust om de trends in verband met ontvolking en verplaatsing van economische activiteiten om te buigen en de integratie en de ontwikkelingsmogelijkheden van elk individu te verbeteren. De totale investeringen in diensten en ICT-diensten en -infrastructuur in het kader van het cohesiebeleid zullen naar verwachting meer dan verdubbelen in vergelijking met de voorgaande programmeringsperiode en zullen oplopen tot 15,3 miljard euro, waarbij Polen, Italië, Griekenland, Slowakije en Spanje de landen met de grootste budgetten zijn (meer dan 1 miljard euro).

Voor de omzetting van de investeringen in innovatie, kennis en technologie in nieuwe banen zijn inspanningen nodig ter bevordering van de bedrijfsontwikkeling op gebieden zoals **ondernemerschap** en **bedrijfsondersteuningsdiensten** die bedrijven, hoofdzakelijk kleine en middelgrote bedrijven, helpen hun concurrentievermogen te vergroten en aansluiting te vinden bij de internationale markten. De steun op deze gebieden bedraagt circa 27 miljard euro (8% van de cohesiebeleidsmiddelen). Finland zal bijvoorbeeld het opstarten van bedrijven met 343 miljoen euro steunen, terwijl in Polen de investeringen in het kader van het cohesiebeleid zullen worden gebruikt om bij te dragen aan de geplande vermindering van het aantal dagen dat nodig is voor de vestiging van een bedrijf (van 60 tot 7). Er zal een bedrag van 2,8 miljard euro worden uitgetrokken om individuele personen bij te staan bij het opstarten van een nieuw bedrijf en zich als zelfstandige te vestigen, waarbij speciale aandacht zal worden besteed aan personen met bijzondere behoeften. Verder heeft een meerderheid van de lidstaten zich ertoe verbonden om het effect van de middelen van het cohesiebeleid te versterken door gebruik te maken van het Jeremie-initiatief⁹.

⁹ Jeremie (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) is een financial engineering-instrument, dat in samenwerking met de Europese Investeringsbank is ontwikkeld en tot doel heeft de toegang van het mkb tot financiering te vergemakkelijken door het verstrekken van leningen, participaties, risicokapitaal en waarborgen. Intussen zijn twintig lidstaten van plan om gebruik te maken van het Jeremie-initiatief.

Om het hoofd te bieden aan de toenemende mondiale concurrentie moeten individuele personen en bedrijven zich aan de nieuwe omstandigheden aanpassen. Hoogwaardig onderwijs en steeds meer doeltreffende investeringen in menselijk kapitaal zijn van cruciaal belang voor het succes van Europa in een gemondialiseerde wereld¹⁰. In het kader van de nieuwe programma's is een bedrag van circa 14 miljard euro toegewezen ter versterking van het **vermogen van bedrijven en werknemers** om te anticiperen op veranderingen en deze te beheren. Van deze som is circa 9,4 miljard euro uitgetrokken om bedrijven te helpen een doeltreffend beleid op het gebied van de menselijke ontwikkeling in te voeren en aldus meer te helpen investeren in hun voornaamste troef: hun mensen. Deze aanpak zal bijvoorbeeld worden gebaseerd op de samenwerking tussen verschillende instellingen en de vorming van clusters (bv. Denemarken) of de betrokkenheid van de sociale partners (bv. Nederland) in combinatie met de motivering van individuele personen om te investeren in bijscholing tijdens hun gehele leven. Een bedrag van 2,5 miljard euro is uitgetrokken om bedrijven en sectoren die met mondialisering en herstructurering worden geconfronteerd te helpen zich aan de nieuwe omstandigheden aan te passen; proportioneel gezien worden de grootste inspanningen hiertoe in Zweden, Finland, Slowakije, Ierland en Polen geleverd.

Investerings in de infrastructuur van een op kennis gebaseerde diensteneconomie, O&O of ICT vereisen een hoog geschoold en gekwalificeerd menselijk potentieel. Gezien het belang van het **menselijk kapitaal** is een bedrag van bijna 26 miljard euro toegewezen voor de verbetering van de kwaliteit en de beschikbaarheid van onderwijs en opleiding¹¹, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan omvattende systemen voor een leven lang leren, de bestrijding van vroegtijdig schoolverlaten (Portugal, Griekenland, Italië) en de garantie van hoogwaardig onderwijs voor allen. Een groot gedeelte van deze som (76%) is toegewezen in convergentieregio's waar de hervorming van de onderwijs- en opleidingsstelsels een dwingende uitdaging voor verdere ontwikkeling vormt. Deze investeringen zijn nodig om mensen te helpen vlot van baan te veranderen en zijn bijgevolg van cruciaal belang voor de versterking van de "flexizekerheid" van de arbeidsmarkten en de verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen inzake onderwijsniveau. Bovendien zijn investeringen in vaardigheden van groot belang voor de verhoging van de productiviteit en voor het behoud van de concurrentiepositie van Europa.

2.3. **Demografische veranderingen en meer inclusieve arbeidsmarkten, maatschappijen en economieën**

In het licht van de demografische achteruitgang is **de toename van de arbeidsparticipatie en de vergroting van de vaardigheden** van vitaal belang voor het behoud van de welvaart, de productiviteit, het concurrentievermogen en een cohesieve samenleving. Om de Lissabondoelstelling van een arbeidsparticipatie van 70% te bereiken is in de nieuwe programma's een bedrag van 19 miljard euro uitgetrokken om bij te dragen aan het slechten van barrières voor de werkgelegenheid, met name voor vrouwen, jongeren, oudere en laaggeschoolde werknemers. Voor beide doelstellingen worden aanzienlijke bedragen toegewezen,

¹⁰ Zie conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Brussel op 13/14 maart 2008.

¹¹ De sterke nadruk op onderwijs en opleiding in de meeste OP's is in lijn met de prioriteiten van het werkprogramma Onderwijs en opleiding 2010 (Education and Training 2010 (OMC) work programme).

maar in de onder de doelstelling "concurrentievermogen" vallende regio's is het aandeel in het budget het grootst (gemiddeld 30,4% voor het ESF). Zweden heeft bijvoorbeeld 67% van zijn ESF-budget toegewezen voor de vergroting van het aanbod op de arbeidsmarkt. Aldus kan het cohesiebeleid ook op arbeidsmarkten met een relatief hoge arbeidsparticipatie waardevolle steun bieden voor maatregelen die zijn toegesneden op de behoeften van groepen die nog onbenutte mogelijkheden bieden wat het aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt betreft.

Het brede spectrum van begunstigden van dergelijke acties laat zien hoe de programma's aan de behoeften van de afzonderlijke lidstaten en regio's zijn aangepast en het nationale beleid aanvullen. In vergelijking met de programmeringsperiode 2000-2006 wordt meer steun verleend voor **migranten**. Alle EU-15-, en een groot aantal EU-12-, lidstaten zijn van plan directe steun voor migranten te verlenen voor een totaal bedrag van 1,2 miljard euro, gecombineerd met meer systemische acties, bijvoorbeeld op het gebied van de onderwijs- en opleidingsstelsels (bv. België). De cohesieprogramma's dragen ook bij tot de versnelling van de sociale inclusie van nieuwkomers in hun nieuwe samenleving (bv. in Spanje, integratie van migranten in plattelands-, kust- en stedelijke gemeenschappen, ontwikkeling van informatiecentra voor als seizoenarbeider werkende migranten, enz.).

Ook in landen en regio's met sterke economische prestaties lijden sommige groepen en gemeenschappen onder **armoede en sociale uitsluiting**. Deze uitdaging is bijzonder relevant in veel stedelijke agglomeraties in de meeste lidstaten. Er is een bedrag van circa 10 miljard euro uitgetrokken om degenen die het verst van de arbeidsmarkt af staan te helpen terugkeren naar het arbeidsleven door de verlening van progressieve steun, gecombineerd met inspanningen om discriminatie op de werkplek te bestrijden. Er zijn bijzonder hoge toewijzingen op dit gebied opgenomen in de onder de doelstelling "concurrentievermogen" vallende programma's (18,2% in vergelijking met 10,8% voor de convergentieprogramma's). Ten slotte wordt in het kader van het cohesiebeleid gecoördineerde steun verleend voor etnische minderheden, waaronder de Roma, de grootste minderheid in de EU. In de meeste betrokken landen worden de problemen in verband met de Roma via geïntegreerde projecten aangepakt.

2.4. Reageren op de uitdagingen in verband met duurzame ontwikkeling, klimaatverandering en energie

Duurzame ontwikkeling, met inbegrip van de noodzaak om het effect van de klimaatverandering te beperken, is centraal komen te staan op de Europese politieke agenda¹². Een betere kwaliteit van het **milieu** is een gemeenschappelijke prioriteit in alle lidstaten en daarvoor is ongeveer een derde van het totale budget van het cohesiebeleid uitgetrokken (105 miljard euro) In veel EU-12-landen financiert het beleid zware basisinvesteringen om de milieu-infrastructuur te verbeteren en de landen te helpen aan de EU-wetgeving te voldoen; dit gaat gepaard met opleidingsacties en acties ter verbetering van de vaardigheden op het gebied van het milieubeheer. Roemenië heeft bijvoorbeeld besloten om 80% van de voor het milieu

¹² Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel in maart 2007 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf)

uitgetrokken cohesiemiddelen te gebruiken om aan het acquis op milieugebied te voldoen. Letland is voornemens om het percentage inwoners dat is aangesloten op afvalwaterbeheersvoorzieningen te verhogen van 6% tot 62%.

Het cohesiebeleid zal met 48 miljard euro (14% van het totale budget) bijdragen aan acties op verscheidene gebieden om de uitdagingen van de **klimaatverandering** aan te pakken, door middel van onder meer beperkings- en aanpassingsmaatregelen. Hiertoe zal steun worden verleend aan directe investeringsmaatregelen, waaronder de bevordering van **efficiënt energiegebruik en hernieuwbare energieën** (9 miljard euro gelijkelijk verdeeld tussen beide categorieën) en indirecte maatregelen, waaronder duurzame stadsvervoerprojecten (6,2 miljard euro). Er zal ook meer nadruk worden gelegd op de energie-infrastructuur (1,8 miljard euro) en op de verbetering van het beheer van de energiebronnen door het ontwikkelen van een efficiënt en geïntegreerd EU-energiebeleid en het op elkaar aansluiten van de energienetwerken, waaronder de TEN-E. Hieraan wordt in Polen, Roemenië en Griekenland duidelijke prioriteit toegekend. Het aandeel van de middelen dat in Italië wordt uitgetrokken voor efficiënt energiegebruik en hernieuwbare energie zal meer dan vier keer zo hoog zijn als in de voorgaande periode. Luxemburg wil met zijn investering in het kader van het cohesiebeleid de CO₂-uitstoot met 10% verminderen, terwijl Slowakije streeft naar een vermindering van de energie-intensiteit van zijn productie met meer dan 20%. Veel programma's voorzien in de ontwikkeling van specifieke koolstofevaluatiesystemen voor de monitoring van de effecten ten aanzien van de Kyotodoelstellingen voor CO₂-emissies (bv. Italië, Frankrijk, Tsjechië, Malta, Engeland en Wales). Het cohesiebeleid kan aldus in wezenlijke mate bijdragen aan de verwezenlijking van de ambitieuze doelstellingen om tegen 2020 het energieverbruik en de uitstoot van broeikasgassen met 20% te verminderen en het aandeel van de hernieuwbare energieën in de energiemix met 20% te vergroten¹³.

3. HET COHESIEBELEID VERSTERKT GOED BESTUUR, BETROKKENHEID VAN ACTOREN EN INSTITUTIONELE CAPACITEITEN

3.1. Versterking van meerlagig bestuur en partnerschappen

Het nieuwe beleid heeft de nationale beleidsvorming aanzienlijk beïnvloed, aangezien het het systeem van meerlagig bestuur verder versterkt. De tijdens de voorbereiding van het programma ingezette dialoog heeft het mogelijk gemaakt dat een breder spectrum van belanghebbenden heeft deelgenomen aan het proces voor de uitwerking van doeltreffende regionale en sectorale ontwikkelingsstrategieën, dat ook is gesteund door de hervorming van het staatssteunbeleid, die extra mogelijkheden biedt voor een meer doelgerichte nationale en communautaire financiering¹⁴. Door deze meer strategische aanpak breidt het beleid de uitvoering van de Lissabonagenda en aanverwante beleidsmaatregelen uit tot het regionale en lokale niveau, waardoor ervoor wordt gezorgd dat de acties aan de omstandigheden ter plekke worden aangepast en dat de betrokkenen zich echt tot de uitvoering van hervormingen verbinden.

¹³ Mededeling van de Commissie: Naar 20-20 in 2020: Kansen van klimaatverandering voor Europa; COM(2008) 30 van 23.1.2008.

¹⁴ Actieplan staatsteun (7.6.2005): COM(2005) 107.

De meerwaarde van een meerlagig bestuur wordt het best aangetoond aan de hand van drie soorten instrumenten die hebben geleid tot de integratie van de Lissabonagenda voor groei en werkgelegenheid in het nieuwe cohesiebeleid. Ten eerste zijn op communautair niveau in de communautaire strategische richtsnoeren van oktober 2006¹⁵ de algemene prioriteiten voor de nieuwe programmeringsperiode vastgesteld. Ten tweede hebben de onderhandelingen over de door de lidstaten opgestelde NSRK's geleid tot een nauwere integratie met de Lissabonstrategie, met name de nationale hervormingsprogramma's. Het geplande niveau van de Lissabongerelateerde uitgaven is in alle NSRK's gedefinieerd en gekwantificeerd - "geoormerkt". Ten slotte hebben de onderhandelingen over de operationele programma's het mogelijk gemaakt om de nationale strategieën in een specifieke regionale en lokale context om te zetten.

Als gevolg daarvan is de betrokkenheid bij de uitvoering van de Lissabonagenda verder uitgebreid tot het regionale en lokale niveau en tot een breder spectrum van belanghebbenden, waardoor een van de belangrijkste zwakke punten van de eerste Lissabonbeleidscyclus 2000-2005 wordt ondervangen¹⁶. In Frankrijk bijvoorbeeld hebben de Commissie, nationale en regionale autoriteiten en internationale deskundigen samengewerkt bij de ontwikkeling van regionale innovatiestrategieën. In Duitsland zijn de meeste werkgelegenheidsgerelateerde acties op regionaal niveau geprogrammeerd. Parallel met deze grotere betrokkenheid van belanghebbenden is ook meer aandacht besteed aan Lissabongerelateerde acties in verband met vaardigheden en een leven lang leren.

Het partnerschapsbeginsel is van fundamenteel belang voor de succesvolle uitvoering van het cohesiebeleid. Reeds in de onderhandelingsfase heeft de Commissie speciale aandacht besteed aan de toepassing van dat beginsel, met als gevolg dat verschillende soorten partners (waaronder ngo's, universiteiten, regionale ontwikkelingsbureaus en sociale partners) bij de onderhandelingen zijn betrokken. Het gedecentraliseerde beheer van de Fondsen maakt een ruimere betrokkenheid van belanghebbenden in de uitvoeringsfase mogelijk (zoals bijvoorbeeld is gepland in Spanje, Ierland, Zweden). Op die manier maakt het partnerschapsbeginsel gebruik van lokale kennis en ondersteunt het de groeistrategieën door de lokale middelen doelmatiger en doeltreffender in te zetten. Het bevordert ook de samenwerking tussen de publieke en de particuliere sector, die vaak gestalte krijgt in de vorm van publiek-private partnerschappen, waardoor een hefboomeffect ontstaat en het effect van de investering wordt versterkt.

¹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm

¹⁶ Rapport van de groep op hoog niveau onder leiding van Wim Kok: De uitdaging aangaan: de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid; november 2004. http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html.

3.2. Opbouw van institutionele capaciteiten

Een doeltreffend overheidsbeleid vereist een competente en efficiënte administratie. De versterking van de institutionele en administratieve capaciteit is bijgevolg van cruciaal belang voor de bevordering van structurele aanpassingen, groei en werkgelegenheid en economische ontwikkeling. Het cohesiebeleid kan de ontwikkeling van een doeltreffend overheidsbeleid op verschillende wijzen beïnvloeden.

Ten eerste zal de nieuwe prioriteit van het cohesiebeleid "Institutionele capaciteit" de capaciteiten van de overheidsadministratie en de overheidsdiensten op alle niveaus helpen versterken in de convergentieregio's en cohesielanden die nog steeds te kampen hebben met aanzienlijke institutionele zwakten, ondanks de indrukwekkende stappen die de laatste jaren zijn gezet. Er zijn, vaak substantiële, acties gepland in alle EU-12-lidstaten en in convergentieregio's van Griekenland, VK (Wales), Italië en Frankrijk, met een totaal budget van meer dan 2 miljard euro. Deze acties ondersteunen de Lissabonhervormingen op gebieden zoals betere regelgeving, gemakkelijkere oprichting van bedrijven, doeltreffend beheer van het overheidsbeleid en verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven, inclusief versterking van het gerechtssysteem (bv. Bulgarije, Slovenië, Polen). Het cohesiebeleid zal deze maatregelen onderbouwen door investeringen in maatregelen ter ondersteuning van e-overheid, waarmee een bedrag van meer dan 1 miljard euro is gemoeid.

Ten tweede zullen deze acties, als gevolg daarvan, ook bijdragen aan het doeltreffender beheer van de Fondsen en andere beleidsmaatregelen. Uit gegevens van verscheidene lidstaten blijkt dat de aanpak van het cohesiebeleid in verband met de planning van het overheidsbeleid op grond van een meerjarige, strategische programmering in het nationale beleid is overgenomen. In Frankrijk zijn de *'Contrats de Plan Etat-Régions'* gebaseerd op dezelfde periode en soortgelijke beleidsinstrumenten. In Italië zijn voor alle gebieden door de Commissie gestimuleerde "territoriale pacts" gesloten als beleidsinstrument voor gebiedsgebaseerde initiatieven. In Duitsland is de *'Gemeinschaftsaufgabe'* geleidelijk aan de aanpak van de Structuurfondsen aangepast. In andere landen heeft het binnenlandse regionale beleid een multisectorale geïntegreerde aanpak gevolgd, bijvoorbeeld in Finland en Zweden ("regionale groei-overeenkomsten") en in Engeland ("regionale economische strategieën").

Bovendien zullen alle EU-12-lidstaten gebruik maken van de technische-bijstandsfaciliteit Jaspers¹⁷, die zal bijdragen aan de ontwikkeling van de capaciteiten voor de opstelling van projecten van goede kwaliteit, met name grote projecten, en aldus aan de verbetering van het beheer van het cohesiebeleid.

¹⁷ Jaspers ("Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions") is een technische-bijstandsfaciliteit om de lidstaten te helpen bij de opstelling van kwaliteitsprojecten, die door de Commissie wordt aangeboden in samenwerking met de EIB en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling. Het Jaspers-initiatief, met zijn kantoren in Warschau, Boekarest en Wenen, verleent momenteel bijstand aan 261 grote projecten.

Een doeltreffende beleidsontwikkeling en de succesvolle uitvoering daarvan via hervormingen vereist ook brede steun en het cohesiebeleid onderstreept dit door het versterken van de positie van de sociale partners bij de uitvoering van het beleid. Circa 1,2 miljard euro is in de convergentieregio's uitgetrokken voor de verbetering van de rol van de sociale partners, met het hoogste bedrag in Spanje. Er wordt ook steun gepland voor de opbouw van de capaciteit van ngo's, gezien hun fundamentele bijdrage aan de verlening van diensten op verschillende gebieden zoals sociale inclusie, gezondheidszorg, consumentenbeleid, enz. Een extra bedrag van 1 miljard euro zal de ontwikkeling van werkgelegenheidspacten en netwerkinitiatieven versterken ter bevordering van hervormingen op het gebied van werkgelegenheid en sociale inclusie.

Het cohesiebeleid speelt een belangrijke rol bij de voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op het lidmaatschap van de EU door het ontwikkelen van capaciteiten en methoden voor een doeltreffende beleidsplanning en -uitvoering, alsook door het doen van investeringen. De opzet van het nieuwe pretoetredingsinstrument **IPA** sluit nauw aan bij de architectuur van het cohesiebeleid, met een geïntegreerde strategie, een meerjarige programmering en de toekenning van een grotere verantwoordelijkheid aan de nationale autoriteiten. Een grotere decentralisatie van de verantwoordelijkheden heeft geleid tot een grotere betrokkenheid van de vakministeries en een versterkte strategische planning van de investeringen. Via de "al doende leren"-aanpak moeten deze elementen ervoor zorgen dat de kandidaat-lidstaten beter worden voorbereid op het EU-lidmaatschap en het toekomstige doelmatige beheer van de cohesiebeidsmiddelen.

4. **MAINSTREAMING VAN SUCCESVOLLE BELEIDSMAATREGELEN, VERGROTING VAN KENNIS EN VERSPREIDING VAN GOEDE PRAKTIJKEN**

Bij de opstelling van de nieuwe programma's hebben de lidstaten en de regio's gebruik gemaakt van de meest succesvolle praktijken van de vorige generaties van het cohesiebeleid, waaronder de communautaire initiatieven **Urban en Equal** en **Innovatieve acties**. Deze mainstreaming heeft meer mogelijkheden voor het voeren van acties op grotere schaal met aanzienlijk meer middelen gecreëerd. De transnationale samenwerking in het kader van het Equal-programma zal bijvoorbeeld met circa 3 miljard euro worden gesteund, terwijl innovatie, met inbegrip van sociale innovatie, een element is dat tijdens de gehele uitvoering van het programma zal worden ontwikkeld. De mainstreaming van het Urban-initiatief biedt de mogelijkheid om stedelijke ontwikkelingsproblemen op geïntegreerde wijze aan te pakken, vooral in landen die nog niet in aanmerking kwamen voor dit initiatief met zijn experimenten, netwerking en proefprojecten (bv. in Letland, Litouwen, Tsjechië, Malta, Cyprus en Estland). Door het nieuwe karakter daarvan zullen de geïntegreerde stedelijke aanpak en het beheer van stedelijke acties door plaatselijke autoriteiten verdere monitoring vereisen, inclusief het verdere gebruik van het nieuwe Jessica-initiatief¹⁸.

¹⁸ Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) is een lening-subsidie-instrument dat in samenwerking met de EIB is ontwikkeld voor de financiering van projecten voor stadsvernieuwing en -ontwikkeling. Meer dan 80 operationele programma's omvatten acties van het Jessica-type.

De derde doelstelling van het nieuwe cohesiebeleid, namelijk territoriale samenwerking, heeft in vergelijking met het communautaire initiatief **Interreg** aan belang gewonnen, wat heeft geleid tot een grotere zichtbaarheid en een stijging van de beschikbare middelen (van 5,8 tot 7,8 miljard euro). De Commissie heeft de lidstaten en regio's ervan overtuigd dat zij gebruik moeten maken van de Europese programma's inzake territoriale samenwerking als platform voor de ontwikkeling van nieuwe ideeën en gezamenlijke actieplannen. De transnationale samenwerking kan bijvoorbeeld worden aangewend voor de ondersteuning van de strategische ontwikkeling van een groter gebied, zoals de Baltische Zee-regio, de Alpen, het Middellandse Zee- of het Donau-gebied.

Ten slotte zal het nieuwe kader van **Regio's voor economische verandering** bijdragen aan de identificatie van goede praktijken en uitwisselingen tussen regio's. Het zal Europa-wijde netwerken ondersteunen om ervoor te zorgen dat de door het cohesiebeleid ondersteunde projecten van uitstekende kwaliteit zijn.

5. CONCLUSIES – MEERWAARDE VAN DE ONDERHANDELINGEN

- Het cohesiebeleid is een belangrijk communautair beleidsgebied ter bevordering van de groei- en werkgelegenheidsagenda op het gehele grondgebied van de EU. Het beoogt de aanpak van de kritieke sociaaleconomische uitdagingen waarmee Europa wordt geconfronteerd, in aanvulling op en in synergie met andere communautaire beleidsmaatregelen en tegen de achtergrond van de mondiale veranderingen. De recente dialoog met de lidstaten en de regio's heeft geleid tot de goedkeuring van strategisch georiënteerde programma's die ten doel hebben een groot gedeelte van de middelen te investeren in het creëren van de voorwaarden om mondiaal met succes te kunnen concurreren.
- Eén van de sleutelementen in de onderhandelingen was de nadruk op de verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen in verband met de verhoging van de O&O-uitgaven tot 3% van het bbp en de vergroting van de arbeidsparticipatie tot 70% door het verlenen van steun aan investeringen in de basisinfrastructuur, zoals vervoer, onderwijs en opleiding, vaardigheden en aanpasbaarheid van de arbeidskrachten, ondernemerschap, creatie van nieuwe kennis of knowhow. Een ander aandachtspunt is de verbetering van de energie-efficiëntie en de vergroting van het aandeel van de hernieuwbare energieën in de energiemix tot 20%. Als gevolg daarvan zal een grote meerderheid van de cohesiebeleidsmiddelen (65% in de convergentieregio's en 82% in de onder de doelstelling "Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid" vallende regio's) worden gericht op de Lissabon-georiënteerde prioriteiten.
- De dialoog tussen de Commissie, de lidstaten en de regio's heeft ook geleid tot een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van de programma's, waarbij meer nadruk is gelegd op evaluatie, indicatoren en monitoring. Hij heeft ook bijgedragen tot een verandering van het debat binnen de lidstaten en de regio's over de opzet en de ontwikkeling van meer innovatieve, inclusieve en op de toekomst gerichte overheidsbeleidsstrategieën en -programma's, inclusief het gebruik op grotere schaal van nieuwe innovatieve financial engineering-instrumenten, zoals Jeremie en Jessica, op een wijze die past bij de veranderende context in verschillende lidstaten. Bovendien konden de overeenkomsten met de

lidstaten over de nieuwe programma's relatief snel worden gesloten dankzij het feit dat reeds in de eindfase van de voorbereiding van de relevante communautaire wetgeving een informele dialoog was gestart.

- Het cohesiebeleidssysteem van een meerlagig bestuur, gebaseerd op een decentralisatie van de verantwoordelijkheden en een sterkere rol voor de actoren in het veld, heeft bijgedragen tot een grotere betrokkenheid van de actoren bij de uitvoering van de Lissabonagenda, waartoe is opgeroepen door de Europese Raad in december 2007¹⁹. Deze aanpak draagt ook bij tot meer economische efficiëntie, aangezien steeds meer erop wijst dat de lokale en regionale niveaus het best in staat zijn om het hoofd te bieden aan en te profiteren van de mondiale veranderingen. Dit blijkt ook uit de verschuiving naar een meer regionale aanpak bij de programmering in vergelijking met de periode 2000-2006, met name in de nieuwe lidstaten.
- De voor de versterking van de institutionele capaciteit toegewezen investeringsmiddelen moeten leiden tot een betere kwaliteit van de bij de beleidsuitvoering betrokken nationale instellingen. Dit is bijzonder belangrijk in de context van het gezamenlijke beheer van de cohesiebeidsmiddelen, dat vereist dat de lidstaten de programma's volgens goede financiële beheers- en controlepraktijken uitvoeren. In het meerlagige systeem van het cohesiebeleid zijn de capaciteiten van de nationale en regionale overheidsdiensten in dit verband van beslissend belang.
- Nieuwe publiciteitsbepalingen die de lidstaten verzoeken plannen op te stellen voor de communicatie van de cohesiebeidsacties aan het grote publiek, plus de verplichting om een lijst van alle begunstigden bekend te maken, zullen de transparantie, de legitimiteit en de zichtbaarheid van de door het cohesiebeleid gesteunde acties vergroten.
- De fundamenten voor het doeltreffende gebruik van de cohesiebeidsmiddelen tussen 2007 en 2013 zijn nu gelegd. De tijdige en doelmatige besteding daarvan zal van essentieel belang zijn om de gewenste resultaten te behalen. Voor de toekomst is het van cruciaal belang dat de lidstaten en de regio's hun verbintenissen nakomen en zorgen voor een daadkrachtige uitvoering van de acties, gebruikmakend van de synergieën tussen alle beschikbare instrumenten. Dit vereist een sterk engagement op nationaal en op regionaal niveau. De Commissie zal tezamen met de lidstaten de geboekte vooruitgang tijdens de gehele periode monitoren om ervoor te zorgen dat de programma's *gericht* blijven op groeibevorderende en banenscheppende investeringen die *consistent* zijn met andere belangrijke communautaire prioriteiten en *aanpasbaar* zijn om de uitdagingen aan te pakken waarmee Europa en zijn regio's op de middellange termijn zullen worden geconfronteerd.

¹⁹ Raad van de European Unie, Conclusies van het Portugese voorzitterschap van 14 december 2007, Brussel, 16616/07, Conclusie 3.