



*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

**ECO/190  
Struktur- og  
samhørighedspolitik**

Bruxelles, den 9. januar 2007

Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed

**UDTALELSE**

om

**Strukturpolitikernes virkninger og følger for samhørigheden i Den Europæiske Union**

---

Ordfører: **Olivier Derruine**

---

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 20. juli 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Strukturpolitikernes virkninger og følger for samhørigheden i Den Europæiske Union.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Olivier Derruine til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. december 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin ... plenarforsamling den ..., mødet den ..., følgende udtalelse med ... stemmer for, ... imod og ... hverken for eller imod:

\*

\*      \*

## 1. **Konklusioner og henstillinger**

- 1.1 Denne sonderende udtalelse er en opfølgning på brevet fra formanden for Europa-Parlamentet af 20. juli 2006, hvor han beder Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg om at levere input til EP's egen betænkning om strukturpolitikernes virkninger og følger for samhørigheden i Den Europæiske Union.
- 1.2 EØSU minder om, at samtlige politikker i henhold til i Traktatens ånd (artikel, 2, 158 og 159) skal bidrage til samhørighedsmålsætningen, som ikke kun skal bero på strukturpolitikkerne. Dette budskab blev gentaget af Det Europæiske Råd i marts 2006.
- 1.3 Efter EØSU's opfattelse kan samhørigheden ikke kun tolkes ud fra BNI-indikatorerne. Det ønsker, at der udformes en "mere objektiv samhørighedsindikator [som] ved siden af BNI [indbefatter] andre parametre som beskæftigelse, arbejdsløshed, social beskyttelse, adgang til almennyttige tjenesteydelser m.m."
- 1.4 De nationale reformplaner under Lissabon-strategien, EU-Lissabon-programmet, de integrerede retningslinjer foreslået af Kommissionen og de konsekvensanalyser, den foretager, bør i højere grad afspejle de foranstaltninger, der er truffet for at styrke samhørigheden, herunder også samhørighedens territoriale dimension.
- 1.5 Struktur- og samhørighedsfondene har gennemført Lissabon-strategien langt før ventet i alle dens dimensioner: vækst, samhørighed, beskæftigelse og arbejdskvalitet, miljømæssig bæredygtighed. De har bidraget til at konsolidere den europæiske samfundsmodel.

- 1.6 Fondene har haft en uafviselig effekt, som har gjort det muligt at sætte gang i mindre gunstigt stillede lande/regioners indhentning af efterslæbet for så vidt angår beskæftigelse, vækst og infrastrukturer, de har haft løftestangsvirkninger, har forankret princippet (som kan forbedres) om partnerskab ude i marken og har bidraget til at disciplinere lokalforvaltningerne og sikre EU's synlighed.
- 1.7 Strukturpolitikken støtter samtidig det indre marked via de handelsstrømme og den beskæftigelse, der skabes som følge af udførelsen og gennemførelsen af strukturfondsstøtteberettigede projekter, som desuden kun sjældent ville have set dagen uden den katalysatorrolle, som EU's interventioner spiller.
- 1.8 Ikke desto mindre noterer EØSU, at den historiske konsensus, der herskede om udviklingen af strukturpolitikken (instrumenter, bevillinger) i samspil med det indre marked og den økonomiske og monetære union, er forsvundet de seneste år.
- 1.9 I løbet af historien er der dannet en *polygon*, der udgøres af et område afgrænset af byerne London, Hamborg, München, Milano og Paris, der repræsenterer 20% af det europæiske territorium, 40% af EU's befolkning og 50% af EU's velstand, og som har trukket de andre europæiske regioner med i udviklingen. Efter de seneste og kommende udvidelser bør det overvejes, hvorledes man fremmer andre dynamiske regionale enheder, så man dækker hele EU's territorium.
- 1.10 Dette kræver infrastrukturer for at forbinde disse zoner med hinanden, men også de bycentre og landdistriktperiferier, de består af. Men de budgetstramninger, der blev vedtaget inden for rammerne af de finansielle overslag og stabilitets- og vækstpagten, hæmmer disses modernisering.
- 1.11 EØSU mener, at man bør se på de budgetmæssige afgrænsninger, der er defineret i stabilitets- og vækstpagten og disses konsekvenser for finansieringen af de transeuropæiske net og mere præcist på de manglende strækninger, for så vidt som de projekter, der kan få EU-støtte, kræver medfinansiering fra de nationale myndigheders side.
- 1.12 EØSU gentager sit forslag om at forbedre strukturfondenes finansielle mekanismer og mener, at man bør gå bort fra praksis med at returnere de ikke gennemførte bevillinger fra EU's budget til medlemsstaterne for at mindske deres bidrag.
- 1.13 EØSU genfremsætter sin anmodning til Kommissionen om, at denne udarbejder (1) forslag – med bindende virkning for medlemsstaterne – om procedurerne for erhvervs- og interesseorganisationerne i forbindelse med strukturpolitikkerne og (2) indikatorer for høringsprocessen i medlemsstaterne. Ifølge udvalget bør medlemsstaterne under alle omstændigheder redegøre for, hvorledes de sørger for feedback om, hvordan partnerskabsprincippet sættes i værk for opfølgingsudvalgenes vedkommende.

- 1.14 Udvalget beder om Europa-Parlamentets støtte til, at der tages behørigt højde for budskabet i denne udtalelse, når Kommissionen i 2008/9 præsenterer sin reform af EU-budgettet samt i de senere overvejelser om EU's fremtid og regionalpolitikens bidrag.

## 2. Samhørighed i traktaten og dennes beskaffenhed

- 2.1 Fra 1957 er der i Rom-traktaten ambitioner om at *" mindske skellet mellem de forskellige regioner samt dårligt stillede regioners efterslæb "*. I Amsterdam-traktaten tales der om *" en afbalanceret og bæredygtig udvikling som et af de grundlæggende principper for Det Europæiske Fællesskab "*. Denne hensigt ses igen i artikel 158: *" For at fremme en harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed udvikler og fortsætter dette sin indsats for at styrke sin økonomiske og sociale samhørighed. Fællesskabet stræber navnlig efter at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder eller øer, herunder landdistrikter. "*
- 2.2 I artikel 159 hedder det, at *" Medlemsstaterne fører deres økonomiske politik og samordner denne med henblik på tillige at nå de mål, der er fastlagt i artikel 158. Udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner samt gennemførelsen af det indre marked skal ske under hensyntagen til målene i artikel 158 og skal bidrage til deres virkeliggørelse. Fællesskabet støtter ligeledes denne virkeliggørelse med den virksomhed, som den udøver gennem strukturfondene (Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Udviklingssektionen, Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling), Den Europæiske Investeringsbank og andre eksisterende finansielle instrumenter "*.
- 2.3 Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at samtlige politikker i henhold til Traktatens ånd skal bidrage til samhørighedsmålsætningen, som ikke kun skal bero på strukturpolitikkerne. Dette budskab blev gentaget af Det Europæiske Råd i marts 2006<sup>1</sup>.
- 2.4 Inden vi går videre, er det nyttigt at definere, hvad man mener med "samhørighed" Samhørighed forklares ofte ved en BNI-indikator pr. capita. Men EØSU havde i sin udtalelse om *" Andre fællesskabspolitikkers bidrag til økonomisk og social samhørighed "*<sup>2</sup> allerede slået til lyd for, at der udformes en *" mere objektiv samhørighedsindikator [som] ved siden af BNI [indbefatter] andre parametre som beskæftigelse, arbejdsløshed, social beskyttelse, adgang til almennyttige tjenester m.m. "*
- 2.5 I forslaget til forfatningstraktat kom der et nyt element ind, idet man knæsatte samhørighedens territoriale dimension. Dette sidste samhørighedsaspekt, som hidtil har været overset trods vedtagelsen af EU's fysiske udviklingsplan og som ellers indeholdt nogle

---

<sup>1</sup> Punkt 70.

<sup>2</sup> EUT C 10 af 14.3.2003, s. 92.

vigtige konklusioner, bør ajourføres under det tyske rådsformandskab, så der kan tages højde for de seneste og planlagte tiltrædelser.

- 2.6 Derfor bør man ud fra ånden i konklusionerne af det uformelle rådsmøde<sup>3</sup> om territorial samhørighed i de nationale reformplaner under Lissabon-strategien og i EU's Lissabon-program medtage denne territoriale dimension, og Kommissionen bør tage større hensyn hertil i de integrerede retningslinjer såvel som i konsekvensanalyserne, der hidtil kun har taget hensyn til konkurrencekriteriet på bekostning af de andre kriterier.

### 3. **Strukturpolitikker – hvorfor og i hvilken form?**

- 3.1 Siden udformningen af Rom-traktaten i 1957 har De Seks været bevidste om, at målet om økonomisk integration gjorde omstruktureringer i den strategiske stål- og kulsektor uomgængelige. De oprettede således Den Europæiske Socialfond for at mildne virkningerne af disse industrielle omlægninger ved at finansiere ordninger for ansættelsesstøtte og uddannelsesforanstaltninger.
- 3.2 I 1975 efter den første række optagelser af en gruppe lande, der var mere fattige end de seks oprindelige lande, efter oliekriserne og den deraf følgende alvorlige økonomiske krise og på udtrykkelig anmodning fra Storbritannien, hvor der fandt omfattende industrielle omstruktureringer sted, blev Den Europæiske Regionaludviklingsfond oprettet. Dette instrument omdefineres i 1988 (og forbedres i 1994) for at fuldbyrde Socialfondens og EUGFL-Udviklingssektionens aktiviteter ved at bibringe en finansiel støtte til de mindre udviklede regioner: produktive investeringer til jobskabelse eller bevarelse af bæredygtige arbejdspladser, infrastrukturprojekter, støtte til SMV, overførsel af teknologi, udvikling af finansieringsinstrumenter, direkte investeringsstøtte, støtte til servicestrukturer i nærmiljøet.
- 3.3 I midten af 80-erne skete der en række nye optagelser af unge demokratier, som skulle styrkes. De europæiske politiske ledere udtrykte ønske om, at disse lande konvergerede i retning af det niveau, de daværende medlemsstater befandt sig på, og var rede til at påtage sig dette finansielle ansvar ved at fordoble midlerne til Strukturfondene (samt EUGFL-Udviklingssektionen via mål nr. 5 b)). Den økonomiske og sociale samhørighed finder sin plads blandt traktatens mål, og bevillingerne til regionalpolitikken fordobles for at styrke konvergens. Den tanke, at dette at indhente efterslæbet ikke sker via social dumping, men under overholdelse af EU-regelværket og regionaludviklingsprogrammerne, som arbejdsmarkedets parter er inddraget i, er nu fast forankret. Det erkendes også, at de frie markeds kræfter ikke længere er nok til at skabe den af grundlæggerne ønskede samhørighed, og at denne samhørighed nødvendigvis opstår via offentlige interventioner, der skaber en udligning mellem regionerne. I 1988 træder samhørighedspolitikken i kraft. Målet er at mindske udviklingsforskellene mellem de forskellige regioner i EU. Et andet mål er at

---

<sup>3</sup> Formandskabets konklusioner, EU's uformelle ministermøde om territorial samhørighed, 20/21.5.2005 (jf. §2.3 ff.).

kompensere for de spændinger og skævheder, der er opstået som følge af de nationale bestræbelser for at efterleve reglerne gældende for ØMU'en.

- 3.4 Det fremgår klart af de forudgående afsnit, at struktur- og samhørighedsfondene har gennemført Lissabon-strategien langt før tiden i alle dens dimensioner: vækst, samhørighed, beskæftigelse og arbejdskvalitet, miljømæssig bæredygtighed.
- 3.5 Samhørighedsfonden oprettes i 1994. Her er modtagerne ikke længere regionerne, men derimod landene. Mere præcist er fonden rettet mod lande, hvis BNI pr. capita ikke overstiger 90% af EU-gennemsnittet, og midlerne skal gå til miljøinfrastruktur- og transportprojekter.
- 3.6 I forbindelse med Kommissionens udformning af sit forslag til finansielle overslag for 2007-2013 advarede kommissær Barnier om, at bevillingerne til strukturpolitikker, som følge af de øgede skævheder efter den europæiske genforening i 2004, ikke måtte falde til under 0,45% af EU's BNI, ellers ville samhørigheden komme under pres. Til sidst blev det besluttet at fastsætte budgettet til 0.37% af BNI, hvilket udvalget<sup>4</sup> fandt uacceptabelt. Regeringerne havde ikke vilje til atter at gøre en indsats for solidariteten over for de nye medlemsstater.
- 3.7 Denne korte opridsning af forhistorien viser, at der fandtes en historisk konsensus, der varede indtil for nogle år siden og som sigtede på at udvikle strukturfondene (indholds- og beløbsmæssigt) i forhold til EU's udfordringer (udbygning af det indre marked, enhedsvaluta, nyoptagelser). Det påpeges, at denne konsensus gik på tværs af de politiske familier, der deltog i magtudøvelsen i de europæiske institutioner. Sammenbruddet af denne stiltiende aftale viser, hvad der reelt lå bag den svulstige retorik om betydningen af "den europæiske samfundsmodel".

#### 4. **Struktur- og samhørighedsfondenes virkninger**

- 4.1 Det er svært at vurdere strukturpolitikernes virkninger på samhørigheden, da der ikke er kontinuitet i EUROSTAT's statistiske oplysninger vedrørende BNI og beskæftigelsen på NUTS-2 og NUTS-3-niveau. Men der findes en afstand på flere år eller tilmed mere end 10 år, mellem det tidspunkt, hvor investeringen medfinansieret af EU foretages og det tidspunkt, hvor projektet begynder at være operationelt og rentabelt. Dette tidsmæssige aspekt betyder dog ikke, at strukturfondene er uden virkning på kort sigt.
- 4.2 "Mellem 1994 og 2001 oversteg BNI pr. capita i samhørighedslandene, også selv om man udelader Irland, EU-gennemsnittet med 1% pr. år [3% i forhold til 2%] og i alle disse lande undtagen Grækenland, steg den andel af befolkningen, der befinder sig i den arbejdsdygtige alder, og som har et arbejde klart hurtigere end gennemsnittet. Desuden var arbejdskraftens produktivitetsstigning i Grækenland såvel som i Irland over to gange højere end EU-

---

4

"Fjerde situationsrapport om økonomisk og social samhørighed", KOM(2006) 281, s.10.

gennemsnittet i løbet af den periode, og de lå også lange højere end gennemsnittet i Portugal<sup>5</sup>.”

4.3 "I Spanien anslår man, at BNI i 1999 lå ca. 1,5% højere end hvad det ville have været uden interventioner, over 2% i Grækenland og ca. 3% i Irland og over 4,5% i Portugal. Derudover anslår man, at BNI i de nye tyske delstater steg med ca. 4% som følge af disse interventioner."<sup>6</sup>

4.4 Man kunne fristes til at moderere den reelle virkning af strukturfondene ved at forklare succesen ud fra konjunkturerne, de nationale politiske valg, andre europæiske sektorpolitikker osv. Imidlertid synes følgende oplysninger at kunne bekræfte hypotesen om strukturpolitikens reelle merværdi for EU for så vidt angår samhørighed og konvergens.

- *"Hver euro, der gives ud under samhørighedspolitikken på EU-niveau, resulterer i yderligere midler - i gennemsnit 0,9 EUR - i mindre udviklede regioner (de nuværende mål 1-regioner) og 3 EUR i regioner under omstrukturering (de nuværende mål 2-regioner)."*<sup>7</sup>

- *Angående strukturfondene anskuet under ét "antyder empiriske data, at omkring en fjerdedel af strukturudgifterne i gennemsnit vender tilbage til det øvrige EU i form af øget import, især af maskiner og udstyr. Denne « tilbagevenden » er især stor i Grækenland (42% af udgifterne) og Portugal (35%)."*<sup>8</sup>

4.5 Trods disse oplysninger er billedet mere nuanceret for så vidt angår den gradvise tilnærmelse mellem medlemsstaternes socioøkonomiske resultater, for i regionerne viser denne tendens sig at være meget mere langsom.

4.5.1 "DUI (direkte udenlandske investeringer) synes at gå for meget i retning af de relativt stærke områder af EU i stedet for til de relativt svage. Internt i landene er de direkte udenlandske investeringer generelt koncentreret i de store byer, især hovedstæderne, og går kun i ringe omfang til regioner med udviklingsefterslæb"<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> "Tredje rapport om økonomisk og social samhørighed" – Et nyt partnerskab til fremme af samhørighed: konvergens, konkurrenceevne og samarbejde (februar 2004) s. VIII.

<sup>6</sup> Ibidem, s. XIX.

<sup>7</sup> "Strategiske mål 2007-2013", (KOM(2005) 299 endelig).

<sup>8</sup> "Tredje rapport om økonomisk og social samhørighed" – Et nyt partnerskab til fremme af samhørighed: konvergens, konkurrenceevne og samarbejde (februar 2004) s. XIX.

<sup>9</sup> "Tredje rapport om økonomisk og social samhørighed" – Et nyt partnerskab til fremme af samhørighed: konvergens, konkurrenceevne og samarbejde (februar 2004) s. XIV.

- 4.6 Mellem 2000 og 2004 blev omkring 3.600 store projekter godkendt inden for rammerne af samhørighedspolitikken. Blandt dem trak ca. 1.600 på Den Europæiske Investeringsbank. Banken intervenserer inden for fem områder for at støtte samhørigheden og Lissabon-Gøteborg-strategien: økonomisk og social samhørighed, i2i ("initiativet Innovation 2010"), transeuropæiske net, beskyttelse og forbedring af miljøet og støtte til SMV. Bankens indsats er særligt effektiv inden for store projekter, som er forbundet med betragtelige risici (store infrastrukturprojekter, F&U osv.). Mekanismen med finansiering via Investeringsbanken af innovative programmer skaber ligeledes en løftestangseffekt i forholdet fra 1:3 til 1:6.
- 4.7 Det bør ligeledes understreges – og dette er ikke mindre vigtigt – at strukturpolitikken ikke kun bistår regioner/lande i EU med at udnytte deres udviklingspotentiale ved at investere i den fysiske kapital, den menneskelige kapital og teknologi for at overvinde eventuelle vanskeligheder knyttet til en stærk økonomisk integration eller tilmed en stærk monetær integration (kun én rentesats og valutakurs, liberalisering, øget konkurrence samt de omstruktureringer og afskedigelser, dette afstedkommer). Strukturpolitikken støtter samtidig det indre marked takket være handelsstrømmene og den beskæftigelse, der skabes af udformningen og gennemførelsen af strukturfondsstøtteberettigede projekter, som desuden ofte slet ikke ville have set dagens lys, hvis ikke det havde været for den rolle som katalysator, de europæiske interventioner spiller.
- 4.8 Udover disse betragtninger over det finansielle aspekt i strukturpolitikkerne kan vi ikke undlade at omtale to andre virkninger af samhørighedspolitikken:
- udformningen af den finansielle ramme for en periode på 7 år, som sikrer en vis stabilitet og giver mulighed for programmering,
  - partnerskabet ude i marken, der ledsager projekter, der kan støttes under strukturfondene, også selv om partnerskabet kunne forbedres,<sup>10</sup>
  - *De lokale forvaltningers øgede disciplin som følge af forvaltningen af projekter, der delvis støttes af EU,*
  - *EU's synlighed over for borgerne via gennemførte projekter (også selv om regeringerne ikke altid spiller spillet og "glemmer" at nævne det (delvise i det mindste) europæiske initiativ til de projekter, der er gennemført.*

## 5. En utilpasset model i et EU, der vokser?

---

<sup>10</sup> EØSU's udtalelse om "Civilsamfundsorganisationernes rolle i forbindelse med gennemførelsen af EU's politik for samhørighed og regional udvikling", EUT C nr. 309 af 16.12.2006, s. 126, og om "Strategiske retningslinjer for samhørighedspolitikken (2007-2013)", EUT C nr. 185 af 8.8.2006, s. 52.



- 5.1 Selv om det europæiske projekt i løbet af dette sidste halve århundrede har fungeret blot med marginale justeringer, har Europa fra 1957 ikke længere noget som helst at gøre med det nuværende Europa.
- 5.2 I løbet af ca. halvtreds år har over tyve lande vist interesse for projektet – som ofte ringeagtes og miskrediteres af dem, der allerede er medlemmer - i så høj grad, at de har bedt om at blive optaget. Således har de gentagne udvidelser gjort EU's areal over 3 gange større, og dets befolkningstal er blevet fordoblet. EU's oprindelige ensartethed (for så vidt angår socioøkonomisk udviklingsniveau og territorial udstrækning) er mindsket, og den sociale, økonomiske og territoriale samhørighed er blevet udfordret som følge af optagelsen af generelt mindre velstående lande.

	Tiltrædelsesår	EU's areal		Befolkningstæthed i gennemsnit i de nye medlemsstater	Forskel i BNI pr. capita i KKP mellem hhv. medlemslande og nye medlemsstater (i %)	Hvis det gennemsnitlige BNI pr. capita i KKP = 100 inden udvidelsen, fører de nye optagelser til en ændring på ... (i %)
		I tusinde km <sup>2</sup>	Ændring i forhold til forudgående udvidelse			
EU-6	1957	1.284	–	241,3	–	–
EU-9	1973	1.641	+27,7	143,7	-17,2	-5,72
EU-10	1980	1.773	+8,0	84,0	-25,0	-2,50
EU-12	1986	2.371	+33,7	99,5	-37,4	-6,23
EU-15	1995	3.243	+36,8	53,8	2,5	0,50
EU-25	2004	4.297	+32,5	204,8	-49,2	-19,68
EU-27	2007	4.646	+8,1	80,5	-65,5	-4,85
EU-29	???	5.486	+18,1	87,0		?? (afhænger af optagelsesdatoen)

NB: EU-29 = EU-27 + Tyrkiet + Kroatien

Kilde:

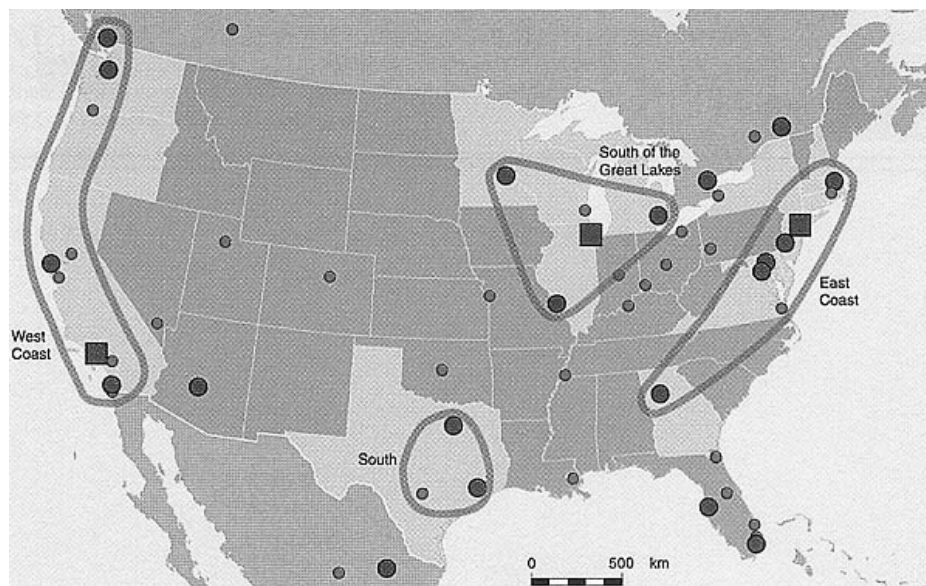
- Økonomiske data: Ameco (for BNP pr. capita i KKP)
- Geografiske og demografiske data: United Nations World Population Prospects, 2004
- Interne beregninger

- 5.3 I kraft af forskellige dynamikker og takket være den "historiske arv" er der opstået en væksthæmning bestående af London, Hamborg, München, Milano og Paris, der udgør en pol, der koncentrerer 20% af EU-15's areal, 40% af den samlede befolkning, og som skaber 50% af velstanden. Denne gruppe af storbyområder menes at omfatte 7/10 af den europæiske beslutningsmagt, og byerne råder over 85% af de velfungerende sammenkoblinger<sup>11</sup>. Man omtaler dette område som en "polygon".

<sup>11</sup> G. Baudelle, B. Castagnède, "Le polycentrisme en Europe", 2002, pp. 160-161 (Polycentrismen i Europa).



Europa – en polygon



USA – de fire områder med økonomisk integration

Kortene stammer fra "European Spatial Planning" udgivet af Andreas Faludi, 2002 tilgængelige på hjemmesiden [http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp\\_images.htm](http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm)

- 5.4 Den økonomiske vægt af de lande, som blev EU-medlemmer i 2004, overstiger ikke 5% af EU's, men EU's areal blev forøget med 33%. I denne nye sammenhæng er polygonen ikke nok til at "trække" de perifere regioner. *"Den økonomiske aktivitets koncentration i de relativt stærke regioner kan på kort sigt sætte skub i den økonomiske produktion i EU. Men på lang sigt risikerer dette fænomen at gå ud over det produktive potentiale i de svageste regioner og at reducere deres evne til at udnytte deres relative fordele. En alt for stor koncentration af virksomheder og befolkning i nogle regioner strider også mod målet om en bæredygtig udvikling. Thi en koncentration medfører en potentiel overbelastning for disse regioner og et stærkt pres på miljøet, men er samtidig, for andre regioner, en årsag til nedgang og affolkning"*<sup>12</sup> (se tillige pkt. 4.5). I lighed med USA, hvor der har udviklet sig flere områder, der fungerer som drivkræfter, bør man i EU i dag sørge for, at der opstår tilsvarende områder, som er bedre fordelt på hele EU's territorium, hvilket fagfolk betegner som "polycentrisme".
- 5.5 Endvidere skaber teknologisk fremgang, globalisering og mobilitet flere byregioner og storbyområder i Europa uden for den traditionelle polygon, men som kan sammenlignes med den, såsom København-Malmø, Dublin, Madrid, Wien-Bratislava, Katowice og andre. Denne forandring i det europæiske landskab skaber ligeledes nye ambitioner og nye udfordringer i regionerne. Disse ambitioner og udfordringer vil (forhåbentlig) også gradvis påvirke EU's synspunkter og politikker<sup>13</sup>.
- 5.6 Fysisk planlægning hører ikke med til EU's beføjelser og subsidiaritetsprincippet er fremherskende, men man kan ikke nægte, at forvaltningen af EU's område udgør et fælles ansvar. På basis af dette princip har EU-15 og Kommissionen udarbejdet en ordning for fysisk udvikling af Fællesskabets område (det europæiske fysiske og funktionelle udviklingsperspektiv – ESDP), som blev vedtaget på et ministerrådsmøde den 11. maj 1999 i Potsdam, og som samme år i Tammerfors blev suppleret med et program med 12 tiltag<sup>14</sup>.
- 5.7 I overensstemmelse med ånden i artikel 159 er det meningen, at ESDP-ordningen skal forbedre samordningen af de af Fællesskabets politikker, som har væsentlig indvirkning på EU's område såsom regionalpolitik og visse sektorpolitikker (landbrug, transport mv.).

---

12 DATAR (fransk statsorgan for fysisk udvikling), "Det europæiske fysiske og funktionelle udviklingsperspektiv" (uofficiel oversættelse), 2002.

13 Jf. ligeledes EØSU's udtalelse om "Storbyområderne og deres socio-økonomiske virkninger", juli 2004, EUT C nr. 302 af 7.12.2004, s. 101.

14 Nogle af disse, og ikke de mindst betydningsfulde, har aldrig set dagens lys såsom territoriale konsekvensundersøgelser, mens andre ikke er blevet den nødvendige opbakning til del, såsom støtte til grænseoverskridende, tværnationalt og interregionalt samarbejde (Interreg, hvis budgetbevillinger blev reduceret, da aftalen om de finansielle overslag blev indgået). Heldigvis er nogle af tiltagene såsom oprettelsen af det netværksbaserede observatorium for EU's fysiske og funktionelle udvikling (ORATE) blevet konkretiseret, selv om dets arbejde undervurderes.

5.8 Det er ikke sigtet med denne udtalelse at kortlægge områder, hvor forbindelserne mellem byer og mellem centrum og periferi osv. bør styrkes. Derimod er det udvalgets opgave at pege på det vigtige i, at denne problematik tages seriøst, da EU i modsat fald vil sygne hen og vil se sit område gå i opløsning.

## 6. **Nøglen til succes: moderne infrastrukturer, der er spredt ud over EU's område<sup>15</sup>**

6.1 Naturligvis vil en sådan polycentrisk organisering af EU's område (fremkomst af store regionale poler, som medfører fremdrift i de tilgrænsende områder, styrkelse af båndene mellem landdistrikter og byområder), som kan sikre en ny og stærkere samhørighed, kun kunne gennemføres, hvis der sker en forbedring af transport-, energi- og telekommunikationsinfrastrukturene mv.

6.2 Forsinkelserne i gennemførelsen af de 14 prioriterede projekter, der blev opstillet i Essen (1994), især vedrørende grænseoverskridende strækninger og den drastiske nedskæring af TEN-afsnittet i de finansielle overslag 2007-2013<sup>16</sup> er et ilde varsel for en bæredygtig udvikling af EU, herunder den territoriale samhørighed.

6.3 Der kan næppe herske tvivl om strukturfondenes betydning for en forbedring og sammenkobling af infrastrukturerne i samhørighedslandene og i de mindre gunstigt stillede regioner, som skal gøre det muligt at drage fuld fordel af de muligheder, som det indre marked indebærer.

6.3.1 Motorvejsnettets tæthed er i de fire samhørighedslande steget fra et niveau på under 20% af EU15-gennemsnittet i 1991 til et niveau, som lå 10% over gennemsnittet i 2001. Der er også konstateret fremskridt (om end i mindre omfang) i de øvrige regioner under mål 1.

6.3.2 I løbet af det seneste årti er der sket en vis modernisering af jernbanenettet i EU, men linjernes elektrificering og omstillingen til linjer med dobbelt spor har været næsten lige så stor i de dele af EU, som udviser et efterslæb, som i de øvrige dele, således at forskellen stadig er stor.

6.4 Af hensyn til en konsolidering af den europæiske genforening, som fandt sted i 2004 og igen i 2007, vil det være vigtigt at sørge for, at der afsættes midler nok til de infrastrukturer, som forbinder gamle og nye medlemsstater, af følgende fire årsager:

- Selvom EIB, Verdensbanken og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling har udlånt 21 mia. til at bringe infrastrukturerne op på EU-15's normer i perioden 1990-

---

<sup>15</sup> For enkelthedsens skyld vil der blive afviget lidt fra gængs sprogbrug, idet samhørighedsfonden vil blive medregnet under strukturfondene.

<sup>16</sup> De 20 mia. EUR, som Kommissionen foreslog, blev skåret ned til godt 8 mia., selvom de samlede udgifter til gennemførelse af de 30 prioriterede akser frem til 2020 i 2004 blev anslået til 225 mia. EUR.

2001, er behovene for investering i kommunikationsinfrastrukturer (veje og jernbaner) fortsat stor. De blev anslået til ikke mindre end 90 mia. EUR ( i 1999-priser)<sup>17</sup>.

- De nye medlemsstater oplever en kraftigere vækst end flertallet af de gamle medlemsstater og som følge af den øgede samhandel bidrager deres vækst til at sætte skub i de gamle medlemsstaters mere beherskede økonomiske udvikling.
- Til gengæld vil bedre adgangsmuligheder til det indre marked få positive virkninger for de nye medlemsstater.
- *"I de mindst udviklede regioner og lande vil internationale og interregionale forbindelser måske på længere sigt give større afkast i form af øget konkurrenceevne for erhvervslivet, og desuden lette arbejdskraftens mobilitet."*<sup>18</sup>

6.5 Udvikling og forbedring af disse infrastrukturer er særlig vigtig i de nye medlemsstater, da hovedparten af deres infrastrukturer i COMECON-perioden konvergerede mod Moskva; mellem 1993 og 2003 blev samhandelen med EU-15 tredoblet, således at hovedparten af disse landes handel sker med EU-15, samtidig med at infrastrukturniveauet er ringere end i EU-15.

6.6 Det siger sig selv, at det i energispørgsmål<sup>19</sup> er vigtigt også at råde bod på de "utilstrækkelige investeringer i forhold til den stigende transmissionsefterspørgsel og de længere afstande. Sammenkoblingen af de europæiske el- og gasnet har udvist fremskridt, men der optræder stadig store strukturelle flaskehalse mellem medlemsstaterne". I den forbindelse kan det europæiske observatorium for energimarkederne, som etableres i 2007, give værdifulde oplysninger og regningslinjer for fremtiden.

6.6.1 For kun at omtale el-sektoren: "perioden med overkapacitet er ved at være forbi og der er behov for investeringer på 600-750 GW kraftværkskapacitet frem til 2030 for at kunne dække den stigende el-efterspørgsel og erstatte ældre anlæg. Behovet for investering i yderligere produktionskapacitet, navnlig spidsbelastningskapacitet, modvirkes af fuldt sammenkoblede net".

6.7 Generelt udgør infrastrukturmodernisering en udfordring for den miljømæssige bæredygtighed. Her minder EØSU om, at projekternes støtteberettigelse inden for

---

17 De investeringer, som er nødvendige for at gennemføre TEN-T, vil i de kommende år beløbe sig til 1,5% af regionens forventede BNP. De nuværende investeringer på 2-3 mia. EUR årligt bør hæves til hen ved 10 mia. EUR i perioden 2005-2010 for at kunne klare efterspørgselspresset og forsyne Fællesskabet med tjenester, der svarer til den økonomiske vækst. På længere sigt anslår Kommissionen, at der er behov for 258 mia. EUR for at kunne bringe transportnettene op på et acceptabelt kvalitetsniveau (EIB, "The development of TENs perspectives", 2001).

18 "Samhørighedspolitikens bidrag til vækst og beskæftigelse: Fællesskabets strategiske retningslinjer for 2007-2013", KOM(2005) 299 endelig, s. 15.

19 EØSU udtalelse om "EU's energiforsyning: en strategi for et optimalt energimix (sonderende udtalelse) (TEN/227) EUT C ...

strukturfondene og den efterfølgende projektvurdering efter dets mening bør omfatte kriterier vedrørende bæredygtig udvikling i alle dens afskygninger. Det minder<sup>20</sup> ligeledes om sin støtte til målet om at stifte bæredygtige lokalsamfund baseret på princippet om bæredygtighed (Bristol-overenskomsten<sup>21</sup>).

- 6.8 Den budgetstramning, som stabilitets- og vækstpacten pålægger, og de stadige bestræbelser, som kræves for at komme med i ØMU'en, vanskeliggør disse investeringer, idet hovedparten skal foretages af nationale regeringer, mens en ringere del stammer fra strukturfondene eller EIB.
- 6.9 Selv om 78% af EU's befolkning i dag bor i byer eller byområder, er det vigtigt ikke at overse landdistrikternes specifikke behov og at undgå, at de kobles af.
- 6.10 EU bestræber sig på at understøtte dem via ad hoc-programmer. Det afsatte over 60 mia. EUR til landdistriktsudvikling i tidsrummet 2000-2006. Imidlertid anvendes disse midler langt fra optimalt, således som det er påpeget af Revisionsretten<sup>22</sup>. Retten bemærker, at programmerne ikke tager tilstrækkeligt hensyn til karakteristikaene i det geografiske område, som modtager støtten. Retten peger ligeledes på lakuner i udvælgelsen og målretningen af projekter samt på en mangelfuld evaluering af projekternes resultater.

## 7. Styrkelse af forbindelserne mellem bycentre og landdistrikter

- 7.1 Fjerntliggende områder lider særligt under befolkningens aldring pga. den lange afstand til erhvervscentre, som får unge og kvalificerede arbejdstagere til at flytte til byerne. Denne afvandring fra landdistrikterne risikerer at fremskynde disse områders nedgang. Storbyerne, hvor hovedparten af de levende kræfter samler sig, støder på særlige vanskeligheder og udviser forskelle både mellem de enkelte bydele og/eller mellem de forskellige samfundsgrupper. "Næsten alle byer med en ledighed over eller lig med 10 % har nogle områder, hvor denne procentsats er mindst to gange højere end gennemsnittet for byen"<sup>23</sup>. Kommissionen kortlægger med rette fire dimensioner, som bør tillægges stor vægt: transport, adgang og mobilitet; adgang til tjenesteydelser og udstyr; et naturligt og fysisk miljø; den kulturelle sektor<sup>24</sup>.

---

20 EØSU udtalelse om "Temastrategi for bymiljøet" (NAT/308), EUT C ...

21 Bristol-overenskomsten, december 2005, [www.odpm.gov.uk](http://www.odpm.gov.uk), produktkode 05 EUPMI 03584. I Bristol-overenskomsten identificeres otte punkter, der grundlæggende karakteriserer et bæredygtigt samfund: 1) er aktivt, inddragende og sikkert, 2) er veldrevet 3) har gode forbindelser 4) har gode tjenester 5) er miljøfølsomt 6) er tiltrækkende 7) er velkonstrueret og -bygget og 8) er gæstfrit over for alle.

22 Jf. pressemeddelelse ECA/06/20.

23 KOM(2006) 385 endelig, s. 10.

24 Kommissionen, "Samhørighedspolitikken og byerne: byernes og de bymæssige bebyggelses bidrag til vækst og beskæftigelse i regionerne", KOM(2006) 385 endelig.

7.2 Udvalget benytter denne lejlighed til at minde om den afgørende rolle, som forsyningspligtigheder spiller, herunder især sociale tjenesteydelser af almen interesse, for sikring af den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed samt samhørigheden mellem generationerne. Det gentager sin anmodning om, at der udarbejdes et rammedirektiv om tilrettelæggelse af disse tjenesteydelser og som et supplement til sektordirektiverne<sup>25</sup>.

## 8. **Den nødvendige opbakning fra civilsamfundet omkring de projekter, som udvikles**

8.1 Kommissionen erkender det nødvendige i at inddrage de socio-professionelle aktører i strukturpolitikkerne og understreger, at den tager afgørende skridt til bedre gennemførelse af denne politik i marken, men EØSU beklager, at Kommissionen ikke fremlægger forslag om de nærmere enkeltheder; disse forslag bør være bindende for medlemsstaterne.

8.2 Udvalget ser gerne, at der fremover opstilles indikatorer for høringsprocessen vedrørende de strategi- og planlægningsdokumenter, som udarbejdes i medlemsstaterne.

8.3 Udvalget mener, at medlemsstaterne bør forklare, hvorledes de sørger for feedback om, hvordan partnerskabsprincippet sættes i værk for opfølgingsudvalgenes vedkommende.

8.4 Det er udvalgets overbevisning, at medlemsstaterne og de regionale myndigheder i større udstrækning bør udnytte det potentiale, som civilsamfundsorganisationerne rummer, og inddrage dem i udformningen af fremmeplaner samt støtte de initiativer, der udgår fra græsrodderne, ved til dette formål at afsætte passende finansielle midler til fremme- og informationstiltagene vedrørende strukturfondene.

8.5 Man bør ligeledes, når det gælder grænseoverskridende eller interregionale programmer, fremme fælles høringer og socio-professionelle partnerskaber, som også bør være grænseoverskridende eller interregionale.

## 9. **Nyskabelser i den fremtidige finansiering**

9.1 På baggrund af de udfordringer, som skal løftes i et talstærkere EU, hvis ydre grænser er skubbet længere ud og som rummer regioner med forskellige særtræk og økonomiske resultater, på den ene side, og de tydeligvis utilstrækkelige budgetmidler, som er ubegrundede, samt globaliseringens stigende påvirkninger, på den anden side, bør der udtænkes mekanismer, som er mere effektive og mere moderne og som formår at finansiere vor økonomiske og sociale model samt bibringe europæerne (iværksættere, arbejdstagere, ledige mv.) tillid til, at EU formår at genvinde kontrollen over sin fremtid. De seneste

---

<sup>25</sup> Jf. EØSU's udtalelse om "Tjenesteydelser i det indre marked", EUT C nr. 221 af 8.9.2005, s. 113, og om "Fremtiden for forsyningspligtigheder", EUT C nr. 309 af 16.12.2006, s. 135, og ligeledes den udtalelse, som er under udarbejdelse, om "Socialydelser af almen interesse i Den Europæiske Union".

initiativer – JASPERS, JESSICA og JEREMIE – udgør i den henseende et skridt i den rigtige retning.

9.2 Strukturfondene beskæftiger sig i dag hovedsageligt med at yde støtte. I en tidligere udtalelse<sup>26</sup> foreslog udvalget at nytænke deres finansieringsteknik for at mangedoble virkningen via bistand fra den europæiske investeringsfond og EIB. Det foreslog at omlægge støtten til finansielle produkter for at opnå en løftestangsvirkning: 1 euro, der afsættes som sikkerhed for et risikokapitallån, ville gøre det muligt at finansiere investeringer på 5-10 EUR i eksempelvis en SMV. Der ville være tre fordele ved dette system:

- man ville tilskynde til et offentligt/privat partnerskab ved finansieringen af investeringer, der af de traditionelle finansielle partnere anses for risikofyldte,
- man ville skabe større ansvarsfølelse hos støttemodtagerne, end hvis de modtager støtte, som ikke skal betales tilbage,
- man ville øge støttemodtagernes antal, selv om budgettet stadig er begrænset.

9.3 Det kunne ligeledes være interessant at overveje muligheden for at bruge ikke-udnyttede bevillinger fra det allerede begrænsede EU-budget frem for at lade dem flyde tilbage til medlemsstaterne. Disse bevillinger udgør kun en meget ringe procentdel af det årlige budget. Ved at benytte denne fremgangsmåde kunne man i løbet af Lissabon-strategiens første halvdel have afsat hen ved 45 mia. mere til projekter af fælles interesse.

Overskud på EU's budget (i mio. euro)	
2000	11.613
2001	15.003
2002	7.413
2003	5.470
2004	2.737
2005	2.410
I alt 2000-2005	44.646

NB: Overskuddene indbefatter uudnyttede bevillinger på budgettet (heraf særlige reservebeløb) men også ekstraintægter.

Kilde: Kommissionen, IP/06/494

9.3.1 Det fremgår klart af de foregående afsnit, at en brøkdel af disse bevillinger kunne fremskynde gennemførelsen af de manglende led i kæden, som er de transeuropæiske nets egentlige achilleus-hæl, da dette vil gøre det muligt at forbinde landene indbyrdes, at rydde flaskehalse

<sup>26</sup>

EØSU's udtalelse om "Strategiske retningslinjer for samhørighedspolitikken (2007-2013)", EUT C 185 af 8.8.2006.



ad vejen og at sætte skub i den europæiske integration samt at fremme intermodalitet endnu mere.

- 9.3.2 En anden del kunne styrke den europæiske globaliseringstilpasningsfonds budget. Dette instrument, som ikke har sit eget budget, har til formål at støtte arbejdstagere, der afskediges og som er "ofre for globaliseringen" samt at supplere strukturfondenes indsats. I modsætning til disse instrumenter, som kræver lange programmeringsperioder for projekter, der som oftest er langvarige, er globaliseringsfonden et kortsigtet instrument. Ganske vist har Rådet godkendt fonden, men det har halveret Kommissionens oprindelige bevillingsoplæg (fonden modtager 500 mio. EUR). Under disse omstændigheder er det svært at tro på effektiviteten af dette instrument, der af mange betegnes som et "markedsføringsværktøj". Sideløbende bør man revidere støttekriterierne og reducere det antal afskedigede arbejdstagere, som er nødvendige for at opnå støtten fra fonden (der er kopieret efter det amerikanske Trade Adjustment Assistance Programme, som går tilbage til 1962, men ophavsmændene overså, at EU i modsætning til USA, som er en økonomi, der består af storvirksomheder, er en økonomi der er baseret på SMV'er)<sup>27</sup>.
- 9.3.3 En sådan revision er særlig vigtig, fordi en mere vidtgående integration af det europæiske områdes enkelte dele risikerer at skærpe konkurrencen mellem territorierne og at afføde omstruktureringer og dermed jobtab, som kunne give manden på gaden det indtryk, at EU er jobfjendtligt.

Bruxelles, den 7. december 2006

Georgios Dassis  
Formand for

Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og  
Monetære Union og Økonomisk og Social  
Samhørighed

Patrick Venturini  
Generalsekretær for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<sup>27</sup>

De 100 største virksomheder tegner sig for 74% af BNP i USA, men kun for 34% i EU. I den ikke-finansielle økonomi udgør SMV'er (under 250 arbejdstagere) 99,8% af virksomhederne (hvoraf 91,5% er mikrovirksomheder med under 9 ansatte!) og 67,1% af den samlede beskæftigelse.