

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A6-0087/2007

28.3.2007

VERSLAG

over de gevolgen van de toekomstige uitbreidingen voor de effectiviteit van het
cohesiebeleid
(2006/2107(INI))

Commissie regionale ontwikkeling

Rapporteur: Markus Pieper

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT.....	3
TOELICHTING.....	11
ADVIES VAN DE BEGROTINGSCOMMISSIE	17
PROCEDURE.....	20

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de gevolgen van de toekomstige uitbreidingen voor de effectiviteit van het cohesiebeleid (2006/2107(INI))

Het Europees Parlement,

- onder verwijzing naar zijn resolutie van 16 maart 2006 over het Strategiedocument 2005 over de uitbreiding van de Commissie¹,
- gezien de mededeling van de Commissie van 8 november 2006 "Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen voor 2006 – 2007, inclusief het speciaal verslag over de capaciteit van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen" (COM(2006)0649),
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 13 december 2006 over de mededeling van de Commissie over de uitbreidingsstrategie en de belangrijkste uitdagingen voor 2006-2007²,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 13 december 2006 over de institutionele aspecten van het vermogen van de Europese Unie om nieuwe lidstaten te integreren³,
- gezien de mededeling van de Commissie van 3 mei 2006 'De uitbreiding twee jaar later - Een economisch succes' (COM(2006)0200),
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 28 september 2005 over de start van de onderhandelingen met Turkije⁴,
- gezien de conclusies van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 3 oktober 2005 over het openen van de onderhandelingen met Kroatië⁵,
- gezien de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van 15 – 17 juni 2006⁶,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 27 september 2006 over de vorderingen van Turkije op weg naar toetreding⁷,
- gezien het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie van 17 mei 2006 betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer⁸,
- gezien het derde verslag van de Commissie over de economische en sociale cohesie van 18 februari 2004 (COM(2004)0107),
- gezien mededeling van de Commissie van 12 juni 2006, getiteld "De groei- en banenstrategie en de hervorming van het Europees cohesiebeleid – Vierde voortgangsverslag over cohesie"

¹ PB C 291 E van 30.11.2006, blz. 402.

² *Aangenomen teksten*, P6_TA(2006)0568.

³ *Aangenomen teksten*, P6_TA(2006)0569.

⁴ PB C 227E van 21.9.2006, blz. 163.

⁵ 12877/05 van 4.10.2005.

⁶ 10633/1/06 van 17.6.2006.

⁷ *Aangenomen teksten*, P6_TA(2006)0381.

⁸ PB C 139 van 14.6.2006, blz. 1.

(COM(2006)0281),

- gezien de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van 21 en 22 juni 1993 in Kopenhagen, en van 16 en 17 december 2004 en 14 en 15 december 2006 in Brussel,
 - gelet op artikel 49 van het EU-Verdrag en artikel 158 van het EG-Verdrag,
 - gelet op artikel 45 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie regionale ontwikkeling en het advies van de Begrotingscommissie (A6-0087/2007),
- A. overwegende dat overeenkomstig artikel 2 van het EU-Verdrag de sociale, economische en territoriale samenhang een belangrijke doelstelling van de EU is en voor de burgers een belichaming van de Europese solidariteit vormt,
- B. overwegende dat het cohesiebeleid van de Europese Unie kan bogen op grote successen bij de verwezenlijking van haar doelstelling de sociale, economische en territoriale samenhang in Europa te waarborgen, zoals blijkt uit het vierde voortgangsverslag van de Commissie over cohesie,
- C. overwegende dat de vroegere uitbreidingen van de Unie voor de gehele EU vele voordelen op het gebied van vrede, veiligheid, stabiliteit, democratie en de rechtsstaat, alsmede groei en voorspoed hebben opgeleverd, die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van de EU tot een dynamischere economie met een beter concurrentievermogen en die derhalve in acht moeten worden genomen bij beslissingen over toekomstige uitbreidingen,
- D. overwegende dat de convergentie van de Midden- en Oost-Europese uitbreidingslanden ook in de toekomst grote inspanningen zal vergen, aangezien de economische uitgangspositie hier zwakker was dan bij vroegere uitbreidingen en bovendien een radicale hervorming van het politieke en economische bestel nodig was;
- E. overwegende dat de gevolgen van de globalisering het convergentieproces bemoeilijken en ook voor de gehele Unie tot problemen leiden op het vlak van nieuwe bedrijfslocaties,
- F. overwegende dat de Europese Unie zich bij toekomstige uitbreidingen in het kader van het cohesiebeleid voor drie belangrijke uitdagingen geplaatst ziet, te weten: de toenemende ongelijkheden in ontwikkeling, de verplaatsing van het zwaartepunt van het cohesiebeleid naar het oosten, en de ongelijkheden die er binnen EU-15 nog steeds bestaan;
- G. overwegende dat de druk op de overheidsfinanciën toeneemt en dat vele lidstaten niet voldoen aan de stabiliteitscriteria; in overweging van het feit dat de demografische ontwikkeling de overheidsfinanciën nog sterker zal belasten en de groei zal doen afnemen,
- H. overwegende dat de EU een open gemeenschap dient te blijven en dat problemen van het structuurbeleid toekomstige uitbreiding niet in de weg mogen staan, op voorwaarde dat de noodzakelijke hervormingen de integratiecapaciteit waarborgen,
- I. overwegende dat de Gemeenschap sinds oktober 2005 met Turkije en Kroatië toetredingsonderhandelingen met een open einde voert en dat de Europese Raad in december 2005 de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië de status van

kandidaat-land heeft toegekend; in overweging van het feit dat de andere staten van de westelijke Balkan (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro en Servië (inclusief Kosovo)) als potentiële toetredingskandidaten worden beschouwd; overwegende dat het hervormingsproces reeds wordt ondersteund in het kader van programma's voor pretoetredingssteun, waarin elementen van het structuurbeleid zijn geïntegreerd,

- J. overwegende dat er, op het moment van de toetreding van Roemenië en Bulgarije, speciale regels van kracht zijn geworden over het opeisen van kredieten van de Structuurfondsen, en overwegende dat nog niet is vastgesteld welke uitwerkingen de toetreding van Roemenië en Bulgarije op het structuurbeleid zal hebben,
- K. overwegende dat voor pretoetredingssteun van de EU voor alle landen, alsook voor het volledig mee in overweging nemen van Roemenië en Bulgarije een bedrag van 150 miljard euro extra nodig zou zijn in de huidige financieringsperiode op basis van het huidige structurele beleidsplan; verder overwegende dat niet alle landen die pretoetredingssteun ontvangen tegelijkertijd zullen toetreden,
- L. overwegende dat het grondgebied van EU-25 dat voor financiering met middelen van de Structuurfondsen in aanmerking komt door de toetreding van Roemenië en Bulgarije met 9% is toegenomen, het aantal inwoners met 6%, en dat het BBP per hoofd van de bevolking met 5% is afgenomen; overwegende dat de toetreding van Kroatië het grondgebied van EU-27 met 1,3% zou doen toenemen en de bevolking met 0,9%, terwijl het BBP per hoofd van de bevolking met 0,6% zou afnemen; overwegende dat de toetreding van Turkije het grondgebied van EU-27 met 18,3% zou doen toenemen en de bevolking met 14,7%, terwijl het BBP per hoofd van de bevolking met 10,5% zou dalen; overwegende dat de toetreding van andere landen van de westelijke Balkan het grondgebied van de EU-27 met 4,8% zou doen toenemen en de bevolking met 4%, terwijl het BBP per hoofd van de bevolking met 3,5% zou afnemen;
- M. overwegende dat er dringend behoefte is aan institutionele, financiële en politieke hervormingen van de instellingen van de Europese Unie die ten grondslag liggen aan de integratiecapaciteit; overwegende dat toetreding tot de EU volledig afhangt van het behalen van de criteria van Kopenhagen en dus van de democratische ontwikkeling in de in overweging I genoemde landen,
- N. overwegende dat Kroatië, in een Europese Unie met 34 leden, berekend volgens bestaande regels, slechts 7% van deze extra structuurfondsen voor zijn rekening zou nemen, en de andere staten van de westelijke Balkan die momenteel pretoetredingssteun ontvangen goed zouden zijn voor 9,2%, terwijl Turkije alleen al 63% zou ontvangen,
- O. overwegende dat de toetreding van de afzonderlijke staten van de westelijke Balkan, zelfs in het huidige financiële kader, noch zou leiden tot enig statistisch effect op het in aanmerking komen van de regio's van de lidstaten, noch tot enige spectaculaire financiële gevolgen voor het cohesiebeleid van de huidige EU-27, als gevolg van hun grootte, het aantal inwoners en hun economische ontwikkeling; overwegende dat Kroatië, waarmee de onderhandelingen het verst zijn gevorderd en dat op sociaal-economisch gebied zelfs meer ontwikkeld is dan sommige huidige lidstaten, in vergelijking de kleinste financiële last voor de Unie zou zijn, gezien de omvang van het land, het aantal inwoners en de mate van economische ontwikkeling, en ook in de huidige financiële periode niet zou leiden tot statistische effecten in verband met in aanmerking komende gebieden op regionaal en nationaal niveau;

- P. overwegende dat het EU-cohesiebeleid door de toetreding van Turkije een geheel nieuwe dimensie zou krijgen, aangezien dit beleid nog nooit tevoren is toegepast op een land van die grootte dat door een vergelijkbaar laag ontwikkelingsniveau en zulke grote regionale ongelijkheden is gekenmerkt,
- Q. overwegende dat de Europese Raad er in juni 2006 in zijn conclusies op heeft gewezen dat de Europese Unie, als zij nieuwe leden opneemt, in staat moet zijn de dynamiek van de Europese integratie te behouden en dat "alles in het werk moet worden gesteld om de samenhang en de doeltreffendheid van de Unie te beschermen",
- R. overwegende dat de Commissie in haar mededeling van 8 november 2006 verlangt dat voorafgaand aan toekomstige uitbreidingen de uitwerkingen daarvan op de EU-begroting van tevoren nauwkeurig worden geanalyseerd waarbij rekening gehouden moet worden met de toekomstige ontwikkeling van relevante beleidsgebieden zoals landbouw en cohesiebeleid,
- S. overwegende dat in het kader van de voor 2008/2009 geplande herziening van het financieel kader van de EU zeker ook vanuit efficiency-oogpunt intensief zal worden gediscussieerd over het regionaal beleid, dat één van de grootste begrotingsposten van de EU vormt,
- T. overwegende dat, in een nog steeds uitbreidende Unie, de efficiëntie van het communautaire beleid meer dan ooit noodzakelijk is, waarbij de effectiviteit van het cohesiebeleid en de bewezen toegevoegde waarde daarvan in grote mate afhankelijk zijn van de beschikbare financiële middelen; derhalve overwegende dat de grootst mogelijke aandacht moet worden besteed aan de herziening van het stelsel van de eigen middelen van de Gemeenschap,
1. is van mening dat het integratievermogen van de Europese Unie met name inhoudt dat zij onder de gegeven begrotingsomstandigheden in staat moet zijn om aan de doelstelling van sociale, economische en territoriale samenhang te beantwoorden; is daarom van mening dat het bij de toetreding van elke lidstaat noodzakelijk is vast te stellen of de EU in staat is de bedoelde staat in zich op te nemen;
 2. is van oordeel dat institutionele, financiële en politieke hervormingen ook nodig zijn in de context van een herziening van het financieel kader van de EU; is in dit verband van oordeel dat een vergelijking moet worden gemaakt van de effecten van de verschillende belangrijkste financieringsinstrumenten (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Europees Sociaal Fonds, Cohesiefonds, Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling) op de ontwikkeling van EU-27, zodat er passende besluiten over de begroting kunnen worden genomen;
 3. stelt zich op het standpunt dat toekomstige uitbreidingen niet tot gevolg mogen hebben dat door statistische ontwikkelingen steeds meer regio's niet meer in aanmerking komen voor doelstelling-1-steun in het kader van het cohesiebeleid zonder dat de bestaande verschillen daadwerkelijk worden weggenomen;
 4. benadrukt dat een eerlijk en efficiënt cohesiebeleid niet mogelijk is zonder een toename van de EU-uitgaven tot 1,18% van de Unie-BNI, zoals het Parlement heeft verklaard in haar resolutie van 8 juni 2005 betreffende beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de Unie

van na de uitbreiding tijdens de periode 2007-2013¹;

5. betreurt derhalve dat de Commissie in haar mededeling van 8 november 2006 niet met een diepgaande analyse van de financiële gevolgen van de toekomstige uitbreidingen komt;
6. roept de Commissie op een uitgebreide effectbeoordeling te overleggen teneinde de volledige effecten op het structurele beleid van de toetreding van Roemenië en Bulgarije te beoordelen;
7. verzoekt de Commissie ook om, in het kader van komende uitbreidingen, met regelmatige tussenpozen - en met cijfers voor elk land afzonderlijk - te berekenen welke uitgaven in het kader van het regionaal beleid de Europese Unie bij toepassing van de bestaande én de aangepaste en uitgebreide criteria waarschijnlijk te wachten staan en welke gevolgen dit zou hebben op het in aanmerking komen voor steun van de regio's; wijst er in dit verband op dat hierbij ook van de databases en analyse-instrumenten van ESPON gebruik kan worden gemaakt; is van oordeel dat ook aandacht moet worden besteed aan verbetering van de integratie van de verschillende financieringsinstrumenten van de EU;
8. stelt zich op het standpunt dat er behoefte is aan continu onderzoek op basis van ervaringen opgedaan met eerdere uitbreidingen, met aandacht voor de sociaal-economische verbeteringen die plaats zullen vinden tijdens de huidige programmeringsperiode, teneinde scenario's te ontwikkelen voor de toekomstige financiering van het Europese cohesiebeleid;
9. benadrukt het belang van een zeer strenge aanpak op het stuk van de kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie van het gebruik van de structuurfondsen, hetgeen onder meer deugdelijk beheer en passend toezicht omvat, teneinde de kosten-batenverhouding van de cohesie-uitgaven van de EU te optimaliseren in het belang van de burgers van de Unie;
10. roept de Commissie op om in het nieuwe, vierde, cohesierapport deze keer ook een hoofdstuk te wijden aan haar visie op de houdbaarheid van het huidige cohesiebeleid en aan de toekomstige maatregelen die, indien van toepassing, het cohesiebeleid zouden kunnen bijsturen;
11. is van mening dat het gezien de huidige staat van het stelsel van eigen middelen van de EU moeilijk zal zijn toekomstige uitbreidingen te financieren zonder dat de effectiviteit van het huidige cohesiebeleid in gevaar komt;
12. dringt er bij de Commissie op aan in een mededeling te publiceren met een voorstel voor een fasemodel voor het cohesiebeleid, dat een verdere differentiatie tussen pretoetredingssteun en volledig lidmaatschap mogelijk maakt, en dat potentiële toetredingskandidaten in staat stelt om, al naargelang de politieke vooruitgang, voorafgaand aan een mogelijk lidmaatschap doeltreffende steun te ontvangen ten behoeve van regionale ontwikkeling;
13. roept er derhalve toe op om met name voor Turkije een gefaseerde aanpak in te voeren die sterker is gericht op bepaalde subsidiëerterreinen (bedrijvenclusters, opbouw van bestuurlijke capaciteit, gelijke kansen) en bepaalde te steunen regio's, om zo ondoordachte goedkeuring van de gebruikelijk aan toetreding gerelateerde financiële maatregelen te voorkomen en meer doelgerichte effecten op cohesie en groei te realiseren;

¹ PB C 124 E van 25.5.2006, blz. 373.

14. constateert dat een gefaseerde aanpak in het regionaal beleid afhankelijk van de politieke vorderingen van de toetredingskandidaten ook de vorm kan aannemen van een bijzonder EU-lidmaatschap of van een opgewaardeerd "EER+"-lidmaatschap;
15. verzoekt te worden betrokken bij de medebeslissingsprocedure voor de evaluatie en hervorming van de pretoetredingssteun vanaf 2010;
16. roept de Commissie op een meer gedetailleerde definitie van "versterkt nabuurschapsbeleid" te geven en in dit kader ook dieper over instrumenten voor structurele steun na te denken;
17. acht het omwille van de effectiviteit van het cohesiebeleid absoluut noodzakelijk om de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten in de toekomst door hogere nationale cofinancieringspercentages te versterken, met name met betrekking tot regio's die tijdens een groot aantal programmeringsperiode reeds EU-steun hebben ontvangen;
18. stelt in het kader van de bezinning over het toekomstige cohesiebeleid voor dat de EU in sterkere mate gebruik dient te maken van de hefboomwerking van kredietfinanciering, met name in regio's die al vele jaren EU-financiering ontvangen, ter verbetering van de effectiviteit van de steun die de Gemeenschap biedt, weliswaar zonder deze te vervangen;
19. is van opvatting dat in dit verband dient te worden gezorgd voor gunstiger voorwaarden voor kredietfinanciering en subsidiëring ten behoeve van de minst ontwikkelde regio's van de EU;
20. roept de Commissie op voorstellen voor een toekomstig cohesiebeleid te bedenken die beter zijn afgestemd op de daadwerkelijke behoeften van de regio's, aangezien regio's die al 10, 20 of 30 jaar door de EU worden gefinancierd, duidelijk een ander ontwikkelingsniveau hebben bereikt dan landen die nog geen financiering hebben ontvangen; is van mening dat grotere differentiatie mogelijkwijls het antwoord is op de toekomstige uitdagingen van het cohesiebeleid van de EU;
21. spreekt bezorgdheid uit over het feit dat de EU-steun in bepaalde regio's tamelijk ongericht is, waardoor er in die regio's geen verbetering optreedt ondanks jarenlange financiële steun, wat inhoudt dat bronnen van de Gemeenschap niet efficiënt worden benut; verzoekt een maximumperiode in te stellen waarin regio's structurele financiering kunnen ontvangen, teneinde situaties te voorkomen waarin regio's die jarenlang EU-steun hebben ontvangen een onveranderd laag ontwikkelingsniveau behouden;
22. dringt erop aan in sterkere mate particuliere middelen te gebruiken als co-financieringsbron voor structurele steun, en particuliere cofinanciering van projecten en programma's in het kader van de Structuurfondsen duidelijk te vergemakkelijken aan de hand van goede praktijken;
23. dringt erop aan de toekomstige structurele steunverlening dusdanig te organiseren dat verplaatsingseffecten, alsook EU-financiering van bedrijfsverplaatsingen worden voorkomen, en is van mening dat de Commissie bedrijfssubsidies in het kader van het cohesiebeleid kritisch dient te beoordelen op hun effect voor de keuze van een vestigingsplaats door ondernemers, waarbij rekening wordt gehouden met de grootte van de bedoelde bedrijven;
24. constateert dat het welslagen van het cohesiebeleid verband houdt met het nationale

economische beleid van de betreffende staten en dat vooral de tenuitvoerlegging van de nationale actieplannen (NAP's) in het kader van de Lissabon-strategie van invloed zal zijn op het succes van het cohesiebeleid;

25. roept de Commissie en de Raad derhalve op te overwegen de toewijzing van middelen in het kader van het toekomstige cohesiebeleid te koppelen aan een door meetbare kwantificeerbare en kwalificeerbare indicatoren, die meer omvatten dan slechts het BBP per hoofd van de bevolking, gedefinieerd duurzaam nationaal ontwikkelingsbeleid om het cohesiebeleid doeltreffender te maken;
26. stelt de Commissie voor om financiering in het kader van de toekomstige programma's voor regionaal concurrentievermogen en voor territoriale samenwerking méér op het Europese gehalte van de regionale economie en op infrastructuur van Europees belang te richten;
27. dringt erop aan de Structuurfondsen in de toekomst in sterkere mate te gebruiken voor het opvangen van de gevolgen van de demografische veranderingen en de daaruit voortvloeiende regionale migratie;
28. stelt zich op het standpunt dat het Europees Sociaal Fonds (ESF) in de toekomst meer dient te worden gebruikt als horizontaal instrument, onder andere om de regio's te helpen de sociale gevolgen van de globalisering en de effecten van demografische veranderingen op te vangen;
29. benadrukt dat de resultaten van het cohesiebeleid alleen kunnen worden geëvalueerd wanneer de toewijzing van de Structuurfondsen op transparante wijze geschiedt, en is derhalve van mening dat de Europese Unie bij de toekenning van middelen zeer strenge transparantiecriteriën moet toepassen;
30. verlangt zwaardere sancties in gevallen van bewezen subsidiemisbruik en meer doeltreffende procedures voor het terugvorderen van de betreffende middelen;
31. wijst erop dat de succesvolle bestrijding van corruptie en de opbouw van administratieve capaciteit voor een efficiënte en transparante tenuitvoerlegging van de Structuurfondsenprogramma's cruciale voorwaarden zijn voor het ontvangen van structurele steun; verzoekt om een consequente en nauwlettende toepassing van de controle-instrumenten;
32. verzoekt de Commissie en de lidstaten om al deze punten in overweging te nemen bij de tussentijdse evaluatie van het huidige financiële kader van de EU;
33. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en het Comité van de regio's.

TOELICHTING

I. Afbakening van het onderwerp en definitie van "toekomstige uitbreidingen"

Dit initiatiefverslag houdt zich bezig met de vraag welke uitwerkingen toekomstige uitbreidingen van de EU op de effectiviteit van het cohesiebeleid hebben en hoe dit beleid in de toekomst opgezet moet worden om ook voortaan de gewenste cohesie- en op groei gerichte effecten te bereiken.

Onlangs hebben meerdere fracties van het Europees Parlement in een verslag over de uitbreidingsstrategie gezamenlijk geëist, dat bij toekomstige uitbreidingen meer rekening wordt gehouden met de opnamecapaciteit van de Gemeenschap.¹ Dit geldt ook voor het vermogen van de Europese Unie om onder de gegeven begrotingsomstandigheden te beantwoorden aan de doelstelling van sociale, economische en territoriale samenhang.

Ook met het oog op de voor 2008/2009 geplande herziening van de begroting (het herzieningsverslag van de Commissie wordt voor begin 2009 verwacht) dient het structuurbeleid te worden heroverwogen. Door de benadrukking van efficiency in het Interinstitutioneel Akkoord over de begroting 2007–2013 zal juist het structuur- en regionaal beleid, dat een van de grootste begrotingsposten vormt, onderwerp van intensieve discussies worden.² Daarom is het belangrijk om over strategieën en mogelijkheden na te denken om de efficiëntie van het cohesiebeleid te verbeteren.

Het verslag analyseert de uitdagingen die van toekomstige uitbreidingen uitgaan, allereerst de toetreding van **Roemenië** en **Bulgarije** op 1 januari 2007. Formeel gezien vallen deze toetredingen niet onder de categorie 'toekomstige uitbreiding', omdat deze uitbreidingsronde al is opgenomen in de nieuwe financiële vooruitzichten voor de programmeringsperiode 2007–2013. Desalniettemin moet speciaal met oog op het regionale en structuurbeleid in aanmerking worden genomen dat statistische effect van de geringe economische kracht van deze landen op de subsidiabiliteit van andere regio's tot dusver niet is becijferd en pas vanaf 2014 in werking treedt.

Het begrip 'toekomstige uitbreidingen' heeft daarnaast betrekking op landen die officieel beschikken over de status van kandidaatland en waarmee de EU reeds toetredingsonderhandelingen heeft geopend - zij het met een open einde: **Turkije** en **Kroatië**.

Voorts gelden ook de andere landen van de **westelijke Balkan** (de voormalig Joegoslavische republiek Macedonië, Albanië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Servië (inclusief Kosovo)) als kandidaat-lidstaten, die eveneens al ontvangende landen van de pretoetredingssteun (IPA) voor de EU-toetreding zijn. Macedonië heeft op 22 maart 2004 een verzoek ingediend tot toetreding tot de Europese Unie en beschikt tot dusver als enige land van de westelijke Balkan over de

¹ "Verslag over het document van de Commissie van 2005 betreffende de strategie voor de uitbreiding" P6_TA-PROV(2006)0096, plenaire stemming van 16.3.2006; "Resolutie over de mededeling van de Commissie over de uitbreidingsstrategie en de belangrijkste uitdagingen voor 2006-2007", P6_TA-PROV(2006)568, gebaseerd op A6-0436/2006, plenaire stemming van 13 december 2006; "Resolutie over de institutionele aspecten van het vermogen van de Europese Unie om nieuwe lidstaten te integreren", P6-TA-PROV(2006)569, gebaseerd op A6-0393/2006, plenaire stemming van 13 december 2006.

² Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer (PB C 139 van 14.6.2006, blz. 1).

status van kandidaat-lidstaat¹.

Deze groep van 9 toetredings- en kandidaatlanden wordt hierna aangeduid als TKL-9. Het verslag houdt zich bezig met de TKL-9 als een geheel van landen die alle, zij het op verschillende tijdstippen, op middellange duur tot de Unie zouden kunnen toetreden. De voor de uitwerking van het verslag gebruikte gegevens verschillen evenwel van land tot land; al naargelang hun status in het onderhandelingsproces werden zij in verschillende groepen ingedeeld.

Andere landen waarmee de EU partnerschapsovereenkomsten heeft gesloten (Oekraïne, Rusland) of die onder het **Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI)** vallen, maken niet deel uit van het verslag, aangezien zij pas op zeer lange termijn worden beschouwd als kandidaat-lidstaten.

II. Randvoorwaarden voor het toekomstig regionaal beleid

Voortschrijdende convergentie in de EU

Het Europese cohesiebeleid kan bogen op aanmerkelijk successen. Het beste voorbeeld hiervan is de steun voor de EU-uitbreiding naar het zuiden. Hier droegen cumulatieve effecten van het Structuurfonds ertoe bij dat het BBP van Griekenland, Portugal en Ierland tussen 1989 en 1999 met telkens zo'n 10% steeg van 63,5% naar ruim 70% van het EU-gemiddelde². Tegenwoordig liggen vele toetredingsregio's boven de drempel van 75% resp. 90%.

Minder florissant is het resultaat van de uitbreiding naar het oosten. De uitdagingen zijn hier dan ook des te groter: het economische niveau vóór toetreding dat nadien moest worden aangepast was lager. Tegelijkertijd moest een radicale wijziging van de politieke structuur worden bewerkstelligd. Door de uitbreiding van 15 naar 25 lidstaten nam het grondgebied van de EU weliswaar toe met 23% en de bevolking met 20%, maar de toegevoegde waarde met maar slechts 5%. Het gemiddelde inkomen in de EU-10 steeg tussen 1997 en 2005 weliswaar van 44% tot 50% van het gemiddelde inkomen van de EU-15-landen³. De aanpassing van het levensniveau (tot aan de 75%-drempel) valt volgens de Commissie echter niet voor 2040 te verwachten. Diverse wetenschappelijke instituten gaan ervan uit dat de economische groei van de EU-10-landen ten dele duidelijk zal dalen en dat het convergentieproces daardoor mogelijk langer zou kunnen duren⁴.

Maar ook in de EU-15 is er sprake van tal van onopgeloste structuurproblemen of doen zich als gevolg van de globalisering nieuwe concurrentieproblemen voor. Vele regio's hebben met bedrijfssluitingen en een hoog werkloosheidsniveau te kampen. De genoemde verbetering van de economische kracht van de EU-10 ten opzichte van die van de EU-15 is inmiddels ook het gevolg van een groeivertraging in de 'oude' EU-15.

De economische convergentie voltrekt zich tegen de achtergrond van begrotingstekorten en budgettaire beperkingen in de meeste lidstaten. Zes van de tien nieuwe lidstaten (Polen, de

¹ "Auswirkungen der künftigen Erweiterungen auf die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik", mededeling van de Beleidsondersteunende afdeling Structuurbeleid en cohesie van 31.7.2006; PE 375.308.

² "Third progress report on economic and social cohesion: a new partnership for cohesion", Europese Commissie, COM(2004)107, februari 2004.

³ "Enlargement, two years after: an economic evaluation", Europese Commissie, Occasional Paper nr. 24, mei 2006.

⁴ "Die aktuelle Wirtschaftslage in den Ländern Mittel-, Ost- und Südeuropas", Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, juli 2005; gegevens van EUROSTAT 2006.

Tsjechische Republiek, Hongarije, Slowakije, Malta en Cyprus) hebben niet aan het stabiliteits- en groeipact voldaan.¹ Ook de begrotingen van grote lidstaten als Duitsland en Frankrijk vertoonden in de afgelopen jaren tekorten die niet in overeenstemming met het stabiliteitspact zijn. Dit zal in vele lidstaten waarschijnlijk van negatieve invloed zijn op zowel mogelijkheden als de animo om bijdragen tot de EU-begroting, en daarmee tot het cohesiebeleid, te leveren.

Hierbij komen nog de toekomstige overheidsuitgaven die nodig zullen zijn om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. In een mededeling van de Ecofin-Raad van 13 februari 2006² stelt de Raad dat het percentage van de met vergrijzing samenhangende overheidsuitgaven in de EU gemiddeld met 4% van het BBP zal stijgen en de gemiddelde jaarlijkse groei in de EU-25 aanzienlijk zal vertragen – van het jaarlijks 2,2% tussen 2004 en 2010 naar 1,4% tussen 2030 en 2050.

De opnamecapaciteit van de EU en de uitdaging van toekomstige uitbreidingen

In een besluit van het voorzitterschap van de Raad³ wordt erop gewezen dat de EU bij het opnemen van nieuwe leden moet zien de "dynamiek van de integratie te behouden". Voorts moet "alles in het werk [...] worden gesteld om de samenhang en de doeltreffendheid van de Unie te beschermen". Daarom geldt voor de opnamecapaciteit met betrekking tot het cohesiebeleid dat geen situatie mag ontstaan waarin 'oude' regio's of landen van de Gemeenschap, zonder daadwerkelijke verbeteringen wat betreft hun concurrentievermogen en op het gebied van structurele verandering, door het statistisch effect niet meer voor steun in aanmerking komen.

Het wegvallen van de structuursteun of de successievelijke beëindiging hiervan als gevolg van de EU-uitbreiding naar het oosten was al een groot probleem voor veel regio's in de EU-15. Indien de TKL-9 vandaag de dag in één klap zouden toetreden tot de EU zou volgens berekeningen van de wetenschappelijke dienst van het Parlement meer dan een derde van de huidige steunregio's de status van doelstelling-1-gebied verliezen.⁴ Alleen de Baltische staten en Slowakije zouden geen steunregio's kwijtraken. Italië, Duitsland, Malta, Spanje, Griekenland, Cyprus en Slovenië zouden de grootste gevolgen van een dergelijke ontwikkeling ondervinden. De lidstaten Griekenland, Cyprus en Slovenië zouden buiten het cohesiefonds (90%) komen te vallen. De Tsjechische Republiek zou dicht tegen de grens van 90% aan komen te zitten.

Uit wetenschappelijke berekeningen blijkt dat bij toetreding van alle TKL-landen op dit tijdstip al een budget van 150,2 miljard euro voor deze landen ter beschikking zou moeten staan om de naar huidige maatstaven nodige investeringen uit de structuurfondsen te kunnen doen.⁵ Dit bedrag staat in geen enkele verhouding tot de potentiële bijdrage van de TKL-9 aan het structuurbudget (verhoging met ca. 4%).⁶

¹ "The new Member States and the Stability and Growth Pact: needs for adapting in the prospect of euro area membership?", Appendix EUROFRAME-EFN report, spring 2006.

² "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", Europese Commissie, Directoraat-generaal Economische en financiële zaken, Speciaal verslag nr. 1/2006, 13.2.2006.

³ Raad van de Europese Unie, conclusies van het voorzitterschap 15-16 juni 2006 (document 10633/1/06 van 17.7.2006).

⁴ "Future Enlargement and Cohesion Policy", nota van de Beleidsondersteunende afdeling Structuurbeleid en cohesie IP/B/REGI/NT/2006_08, november 2006, zie tabel 3 in de bijlage.

⁵ "Die Auswirkungen der zukünftigen Erweiterungen auf die EU-Regionalpolitik, Berechnungen und Erläuterungen zur zukünftigen Verteilung der Strukturfonds", GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, november 2006.

⁶ "Die Auswirkungen der zukünftigen Erweiterungen auf die EU-Regionalpolitik, Berechnungen und Erläuterungen

Een overeenkomstige verhoging van de structuurfondsmiddelen is politiek gezien niet realistisch. Bovendien zou het niet erg zinvol zijn om in plaats daarvan te besluiten tot een lineaire korting van de steun aan landen die tot nu toe middelen ontvangen: voor Polen zou dit bijvoorbeeld een vermindering van de structuurmiddelen met 50% betekenen.

Er zij op gewezen dat de beschreven uitbreidingsscenario's niet allemaal gelijktijdig zullen plaatsvinden. Tot dusver is alleen bekend dat het statistisch effect van de in 2007 toetreden landen Roemenië en Bulgarije zich vanaf de volgende subsidieperiode doet gevoelen. De landen die thans pretoetredingssteun ontvangen stellen zich echter alle ten doel zo spoedig mogelijk tot de EU toe te treden. Noch het tijdschema voor de toetreding van de verschillende landen noch de economische ontwikkeling van de EU kunnen nu exact worden voorspeld. Ook het veronderstelde absorptiepercentage van structuurmiddelen (4%) is niet voor alle landen even waarschijnlijk. Desalniettemin moeten de dimensies van de komende uitbreidingen op basis van de geldende richtsnoeren van het structuurbeleid worden verduidelijkt. Uit dit vereenvoudigde overzicht komt al naar voren dat de in het verschiep liggende uitbreidingen bij elkaar genomen vanuit het oogpunt van het huidige structuurbeleid tot een overbelasting van de Gemeenschap zouden leiden.

Uit de berekeningen blijkt echter ook dat de afzonderlijke toetredingen duidelijk van elkaar verschillen wat betreft hun uitwerkingen op de Unie. Turkije vormt in alle opzichten een bijzonder geval. Als Turkije nu al lid van de EU was, zou het volgens de berekeningen alleen al 27,3% van de structuurfondsmiddelen ontvangen. Het overeenkomstige jaarlijkse bedrag van circa 16 miljard euro correspondeert qua orde van grootte met een raming van de Europese Commissie, die voor 2024 bij een groeipercentage van 4-5% en 4% absorptie uitkomt op een jaarlijkse som van 22,4 miljard euro.¹ Andere ramingen gaan ervan uit dat in het jaar 2025 alleen al voor het structuurbeleid een bedrag van misschien wel 26 miljard euro per jaar voor Turkije moet worden uitgetrokken.²

III. Overwegingen van de rapporteur

Allen al de beschreven ontwikkelingsprognoses tonen aan dat door het opnemen van de kandidaat-lidstaten de regionale welvaartsverschillen binnen een grotere EU nog eens enorm zouden toenemen. Reeds in de EU-27 wordt de uitdaging van een op regionale convergentie gericht cohesiebeleid nog groter door de krappe overheidsfinanciën en de toenemende globale concurrentiedruk. Tegelijkertijd wordt ook in steeds grotere mate verwacht dat het Europese structuurbeleid een doeltreffende bijdrage levert aan de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen. De uitdagingen voor het Europees regionaal beleid zullen bijgevolg sterker toenemen dan de voor het regionaal beleid beschikbaar gestelde middelen. Aan de doelstellingen van het cohesiebeleid zal alleen kunnen worden vastgehouden indien in het uitbreidingsproces een gefaseerde aanpak wordt gevolgd en hervormingen worden ingevoerd die de efficiëntie van de bestaande instrumenten verhogen.

Gefaseerde modellen voor het regionaal beleid

Om de gevolgen voor de Unie op te vangen en de potentiële toetredingskandidaten tegelijkertijd

zur zukünftigen Verteilung der Strukturfonds", GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, november 2006.

¹ "Commission Staff Working Paper, "Issues arising from Turkey's Membership Perspective", SEC(2004)1202, oktober 2004.

² "Der EU-Beitritt der Türkei: Wie teuer wird die Gemeinsame Agrarpolitik", Harald Grethe. Humboldt Universität Berlin, Agrarwirtschaft 54 (2005) Heft 2/ 2005.

los van een volledig lidmaatschap in de Unie een interessant perspectief te bieden, dient de Commissie gefaseerde modellen te ontwikkelen die een verdere differentiatie tussen pretoetredingssteun en volledig lidmaatschap mogelijk maken. Dit geldt met name voor Turkije. De bijbehorende benaderingen van het structuurbeleid moeten in het licht van de economische en politieke vorderingen van de toetredingskandidaten worden gekozen en kunnen ook de vorm aannemen van een bijzonder lidmaatschap in de EU of een opgewaardeerd "EEG+"-lidmaatschap. Tevens moet het mogelijk zijn maatregelen in het kader van het structuurbeleid terug te draaien of te onderbreken. Voorts moeten de elementen van het structuurbeleid die deel uitmaken van het "versterkte nabuurschapsbeleid" gedetailleerder worden gedefinieerd.

Elementen van een efficiënt regionaal beleid

De effectiviteit van het regionaal beleid kan via de **hefboomwerking van kredietfinanciering** ondanks een krappe begroting worden gehandhaafd of zelfs worden versterkt. Bovendien kan het rendement van de Europese steunverlening worden vergroot door **hogere nationale cofinancieringspercentages** en de **vereenvoudiging van particuliere cofinanciering**. Daarnaast dient te worden nagedacht over de samenhang tussen de effectiviteit van het cohesiebeleid enerzijds en het nationale economische beleid van de betreffende staten anderzijds. De Gemeenschap zou de **toewijzing van middelen** daarom kunnen **koppelen aan een goed nationaal groeibeleid**.

Ook inhoudelijk dienen de prioriteiten voor steunverlening aan een grondige herziening te worden onderworpen. Met name de programma's ter bevordering van het regionale concurrentievermogen moeten sterker gericht zijn op de **internationalisering van de regionale economie** en de uitbreiding van **cruciale internationale infrastructuur** teneinde voor grotere groei-impulsen te zorgen. Voorts moeten de structuurfondsen principieel een grotere rol spelen bij het **opvangen van de gevolgen van de demografische veranderingen en de globalisering**. De effectiviteit van bedrijfssubsidies moet daarentegen kritisch worden gezien, aangezien deze geen doorslaggevende rol schijnen te spelen bij de keuze van ondernemingen voor een bepaalde vestigingsplaats.

Ten slotte dient de **transparantie bij de toewijzing van middelen** verder te worden verhoogd. Alleen wanneer volledig duidelijk is hoe en waar middelen uit de structuurfondsen worden gebruikt, kan de politieke agenda doeltreffend worden gemeten aan de resultaten. De **bestrijding van corruptie** en misbruik is bovendien absoluut noodzakelijk en moet een belangrijke voorwaarde voor toetreding tot het Europese cohesiebeleid zijn.

De criteria voor de verdere ontwikkeling van het cohesiebeleid moeten zowel bij de herziening van de begroting in 2008/2009 als bij toekomstige evaluaties van het cohesiebeleid en de pretoetredingssteun tot onderwerp van discussie worden gemaakt.

ADVIES VAN DE BEGROTINGSCOMMISSIE

aan de Commissie regionale ontwikkeling

over de gevolgen van toekomstige uitbreidingen voor de doeltreffendheid van het cohesiebeleid (2006/2107 (INI))

Rapporteur voor advies: Nathalie Griesbeck

SUGGESTIES

De Begrotingscommissie verzoekt de ten principale bevoegde Commissie regionale ontwikkeling onderstaande suggesties in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

1. merkt op dat de Europese Unie zich bij toekomstige uitbreidingen in het kader van het cohesiebeleid voor drie belangrijke uitdagingen geplaatst ziet, te weten: de toenemende ongelijkheden in ontwikkeling, de verplaatsing van het zwaartepunt van het cohesiebeleid naar het oosten, en de ongelijkheden die er binnen het Europa van de Vijftien nog steeds bestaan;
2. herinnert eraan dat de Commissie in de financiële vooruitzichten 2007-2013 een bedrag van EUR 16,5 miljard heeft gereserveerd voor het regionale beleid in Bulgarije en Roemenië (waarvan EUR 11,858 miljard voor de structuurfondsen en EUR 4,643 miljard voor het Cohesiefonds) voor de periode 2010-2013¹;
3. is van mening dat de Commissie en de Raad voorlopige financiële scenario's voor het cohesiebeleid moeten voorleggen voordat zij een besluit nemen over het openen van onderhandelingen met een kandidaat-lidstaat, en dat zij gedurende het onderhandelingsproces met een kandidaat-lidstaat gedetailleerde financiële scenario's dienen voor te leggen;
4. benadrukt het belang van een zeer strenge aanpak op het stuk van de kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie van het gebruik van de structuurfondsen, hetgeen onder meer deugdelijk beheer en passend toezicht omvat, teneinde de kosten-batenverhouding van de cohesie-uitgaven van de EU te optimaliseren in het belang van de Europese burgers;
5. onderstreept het belang van de verslagen van de Rekenkamer en de activiteitenverslagen van de Commissie als instrumenten die bijdragen tot de evaluatie van een goed beheer van de structuurfondsen; is voornemens om, in voorkomende gevallen, de noodzakelijke maatregelen te nemen in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure;
6. is van mening dat het gezien de huidige staat van het stelsel van eigen middelen van de EU moeilijk zal zijn toekomstige uitbreidingen te financieren zonder dat de effectiviteit van het huidige cohesiebeleid in gevaar komt;

¹ Europese Commissie, fiche nr. 43 REV over de financiële vooruitzichten 2007-2013.

7. onderstreept dat bij de tussentijdse heronderhandelingen rekening moet worden gehouden met eventuele nieuwe uitbreidingen en dat de economische en budgettaire gevolgen daarvan moeten worden becijferd.

PROCEDURE

Titel	De gevolgen van toekomstige uitbreidingen voor de doeltreffendheid van het cohesiebeleid
Procedurenummer	2006/2107(INI)
Commissie ten principale	REGI
Advies uitgebracht door Datum bekendmaking	BUDG 18.5.2006
Nauwere samenwerking – datum bekendmaking	
Rapporteur voor advies Datum benoeming	Nathalie Griesbeck 20.9.2004
Vervangen rapporteur voor advies	
Behandeling in de commissie	25.1.2007
Datum goedkeuring	25.1.2007
Uitslag eindstemming	+: 28 -: 0 0: 1
Bij de eindstemming aanwezige leden	Laima Liucija Andrikienė, Richard James Ashworth, Reimer Böge, Salvador Garriga Polledo, Monica Maria Iacob-Ridzi, Janusz Lewandowski, Mario Mauro, Nina Škottová, László Surján, Herbert Bösch, Brigitte Douay, Neena Gill, Catherine Guy-Quint, Jutta Haug, Vladimír Maňka, Dan Mihalache, Gianni Pittella, Yannick Vaugrenard, Ralf Walter, Gérard Deprez, Nathalie Griesbeck, Anne E. Jensen, Jan Mulder, Kyösti Virrankoski, Wiesław Stefan Kuc, Wojciech Roszkowski, Gérard Onesta
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s)	Paul Rübig, Hans-Peter Martin
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)	
Opmerkingen (slechts in één taal beschikbaar)	

PROCEDURE

Titel	De gevolgen van de toekomstige uitbreidingen voor de effectiviteit van het cohesiebeleid		
Procedurenummer	2006/2107(INI)		
Commissie ten principale Datum bekendmaking toestemming	REGI 18.5.2006		
Medeadviserende commissie(s) Datum bekendmaking	BUDG 18.5.2006		
Geen advies Datum besluit			
Nauwere samenwerking Datum bekendmaking			
Rapporteur(s) Datum benoeming	Markus Pieper 2.5.2006		
Vervangen rapporteur(s)			
Behandeling in de commissie	18.12.2006	23.1.2007	1.2.2007
Datum goedkeuring	20.3.2007		
Uitslag eindstemming	+: -: 0:	35 3 5	
Bij de eindstemming aanwezige leden	Elspeth Attwooll, Tiberiu Bărbulețiu, Jean Marie Beaupuy, Rolf Berend, Jana Bobošíková, Antonio De Blasio, Vasile Dîncu, Gerardo Galeote, Iratxe García Pérez, Eugenijus Gentvilas, Ambroise Guellec, Pedro Guerreiro, Gábor Harangozó, Marian Harkin, Alain Hutchinson, Mieczysław Edmund Janowski, Gisela Kallenbach, Tunne Kelam, Evgeni Kirilov, Jamila Madeira, Miroslav Mikolášik, Jan Olbrycht, Maria Petre, Markus Pieper, Wojciech Roszkowski, Elisabeth Schroedter, Stefan Sofianski, Grażyna Staniszevska, Dimitar Stoyanov, Kyriacos Triantaphyllides, Oldřich Vlasák, Vladimír Železný		
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Jan Březina, Emanuel Jardim Fernandes, Ljudmila Novak, Zita Pleštinská, Richard Seeber, Czesław Adam Siekierski, László Surján, Károly Ferenc Szabó		
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)	Andrea Losco, Horst Posdorf, Thomas Ulmer		
Datum indiening	28.3.2007		
Opmerkingen (slechts in één taal beschikbaar)	...		