



**RAAD VAN  
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 10 oktober 2008 (10.10)  
(OR. en)**

**14059/08**

**FSTR 22  
FC 7  
REGIO 27  
SOC 582**

**INGEKOMEN DOCUMENT**

---

van: de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-  
generaal van de Europese Commissie  
ingekomen: 7 oktober 2008  
aan: de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger  
Betreft: Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het  
Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité:  
Groenboek over territoriale cohesie - Van territoriale diversiteit een troef  
maken

---

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument COM(2008) 616 definitief

Bijlage: COM(2008) 616 definitief



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.10.2008  
COM(2008) 616 definitief

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

**Groenboek over territoriale cohesie  
Van territoriale diversiteit een troef maken**

**{SEC(2008) 2550}**

## INHOUDSOPGAVE

1.	Een territoriaal perspectief voor economische en sociale cohesie .....	1
2.	Naar een meer evenwichtige en harmonieuze ontwikkeling.....	3
2.1.	Concentratie: verschillen in densiteit aanpakken .....	4
2.2.	Regio's onderling verbinden: afstand overbruggen.....	5
2.3.	Samenwerking: verdeeldheid aanpakken .....	6
2.4.	Regio's met specifieke geografische kenmerken .....	7
3.	Territoriale cohesie in debat en praktijk op communautair en nationaal niveau .....	8
3.1.	Territoriale cohesie bij het programmeren van EU-beleid.....	8
3.2.	... en in het debat in en tussen de lidstaten .....	9
4.	Discussievragen.....	10

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

**Groenboek over territoriale cohesie  
Van territoriale diversiteit een troef maken**

**1. EEN TERRITORIAAL PERSPECTIEF VOOR ECONOMISCHE EN SOCIALE COHESIE**

Van de bevroren toendra aan de Poolcirkel tot de tropische regenwouden van Guyana, van de Alpen tot de Griekse eilanden, van de wereldsteden Londen en Parijs tot eeuwenoude kleine stadjes en dorpen: de EU kent een ongelooflijk rijke territoriale diversiteit.

Territoriale cohesie heeft te maken met de harmonieuze ontwikkeling van al deze plaatsen en beoogt voor de burger te waarborgen dat inherente kenmerken van deze gebieden het best tot hun recht komen. Als zodanig is het een hulpmiddel om van diversiteit een troef te maken die bijdraagt tot duurzame ontwikkeling in de hele EU.

Vraagstukken, zoals de coördinatie van het beleid in uitgestrekte gebieden, zoals het Oostzegebied, de verbetering van de omstandigheden aan de oostelijke buitengrenzen, het promoten van wereldwijd concurrerende, duurzame steden, de aanpak van sociale uitsluiting in delen van een grotere regio en in achtergestelde stedelijke wijken, het verbeteren van de toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en energie in afgelegen regio's en de problemen van bepaalde regio's met specifieke geografische kenmerken, houden allemaal verband met het streven naar territoriale cohesie.

Concurrentievermogen en welvaart zijn steeds meer afhankelijk van het vermogen van mensen en bedrijven om ervoor te zorgen dat territoriale troeven het best tot hun recht komen. In een globaliserende en onderling verbonden wereldeconomie is het concurrentievermogen echter ook afhankelijk van het opbouwen van banden met andere gebieden om te waarborgen dat gezamenlijke troeven op een gecoördineerde en duurzame wijze worden benut. Samenwerking wordt, samen met de uitwisseling van technologie, ideeën, goederen, diensten en kapitaal een steeds belangrijker aspect van territoriale ontwikkeling en een voornamelijk factor voor het ondersteunen van langdurige, duurzame groeiprestaties van de EU als geheel.

Overheidsbeleid kan gebieden helpen om hun troeven beter te benutten. Verder kan het hen helpen gezamenlijk een antwoord te formuleren op gemeenschappelijke uitdagingen, kritieke massa te genereren en betere resultaten te boeken door hun activiteiten te bundelen, complementariteit en synergie van activiteiten uit te buiten, en verdeeldheid als gevolg van administratieve grenzen te overbruggen.

Veel van de problemen waar de regio's mee worden geconfronteerd, zijn sectoroverschrijdend en voor doeltreffende oplossingen zijn een geïntegreerde aanpak en samenwerking tussen de verschillende betrokken autoriteiten en belanghebbenden nodig. In dit verband bouwt het concept territoriale cohesie bruggen tussen economische doeltreffendheid, sociale cohesie en ecologisch evenwicht, waarbij duurzame ontwikkeling de kern vormt van het beleid.

De erkenning van het belang van territoriale dimensie is niet nieuw. De territoriale dimensie vormt de kern van het structuurbeleid van de EU<sup>1</sup>, al sinds dit is ontstaan. Verschillende sectorale beleidsvormen hebben een specifieke territoriale impact en diverse beleidsvormen omvatten elementen<sup>2</sup> die specifieke territoriale problemen aanpakken.

Wat het structuurbeleid betreft, wordt de subsidiabiliteit voornamelijk bepaald op regionaal niveau en is men zich steeds meer bewust van de noodzaak om ontwikkelingsstrategieën op te zetten rond de bijzondere troeven van regio's, hun fysieke, menselijke en sociale kapitaal en hun natuurlijke rijkdommen. Al jaren pleit de EU met haar structuurbeleid voor een multisectorale, geïntegreerde benadering van economische en sociale ontwikkeling in de hele EU.

Het belang van territoriale cohesie werd benadrukt in de communautaire strategische richtsnoeren inzake cohesie die in 2006 door de Raad zijn goedgekeurd en waarin staat dat "bevordering van de territoriale cohesie voor de volgende generatie programma's deel moet uitmaken van de inspanning om ervoor te zorgen dat het hele Europese grondgebied de kans krijgt bij te dragen tot de groei- en banenagenda<sup>3</sup>." Ook in de communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling<sup>4</sup> wordt erop gewezen dat de programma's voor plattelandsontwikkeling een uitermate belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de territoriale cohesie. Tezelfdertijd wordt steeds vaker erkend dat samenwerking, dialoog en partnerschap tussen de verschillende niveaus van de regering en tussen die niveaus en de organisaties en burgers die ter plaatse rechtstreeks betrokken zijn bij het ontwikkelingsproces, moet worden bevorderd.

Het streven naar territoriale cohesie is echter gebaat bij een nadere toelichting op de vele kwesties die dit doet rijzen. Een gedeelde visie op deze kwesties kan van pas komen bij de inspanningen om het bestuur van het cohesiebeleid te verbeteren, flexibeler te maken en beter te kunnen afstemmen op de meest geschikte territoriale schaal, beter te laten inspelen op lokale voorkeuren en behoeften en beter te coördineren met andere beleidsvormen, op alle niveaus en in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

In aansluiting op de conclusies van de informele bijeenkomst van EU-ministers voor ruimtelijke ordening en regionale ontwikkeling in Leipzig op 24 en 25 mei 2007, waarin de Commissie werd verzocht "vóór 2008 een verslag over territoriale cohesie te presenteren"<sup>5</sup>, geeft dit Groenboek de aanzet tot een debat over territoriale cohesie om het inzicht in dit concept en de implicaties ervan voor beleid en samenwerking verder uit te diepen. Dit debat doet niet af aan de uitkomst van de parallel hiermee lopende reflectie van de Commissie over begrotingsherziening. Het Groenboek heeft geen betrekking op de financiële aspecten van het cohesiebeleid binnen het huidige financiële kader.

---

<sup>1</sup> De term "structuurbeleid van de EU" verwijst voornamelijk naar de beleidsmaatregelen in het kader van het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en het Europees Visserijfonds.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld specifieke regelingen voor ultraperifere gebieden en bepaalde kleine Griekse eilanden.

<sup>3</sup> PB L 291 van 21.10.2006, blz. 11.

<sup>4</sup> PB L 55 van 25.2.2006, blz. 20.

<sup>5</sup> [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf)

## 2. NAAR EEN MEER EVENWICHTIGE EN HARMONIEUZE ONTWIKKELING<sup>6</sup>

Het patroon van verstedelijking in de EU is uniek. De EU telt circa 5 000 kleine steden<sup>7</sup> en bijna 1 000 grotere steden<sup>8</sup>, verspreid over Europa, die fungeren als knooppunten voor economische, sociale en culturele activiteiten.

Dit relatief dichte stedelijke netwerk telt vrij weinig zeer grote steden. In de EU woont slechts 7% van de bevolking in steden met meer dan 5 miljoen inwoners, tegenover 25% in de VS, en slechts 5 steden in de EU behoren tot de 100 grootste steden ter wereld<sup>9</sup>.

Dit patroon van verstedelijking draagt bij tot de levenskwaliteit in de EU, zowel voor de inwoners van de steden, die dichtbij plattelandsgebieden wonen, als voor de inwoners van het platteland, voor wie diensten op een bereikbare afstand liggen. Het is ook efficiënter wat het gebruik van hulpbronnen betreft, omdat zo de economische nadelen van zeer grote agglomeraties<sup>10</sup> worden voorkomen, alsmede het hoge energie- en grondgebruik dat zo typerend is voor uitdijende stadgebieden<sup>11</sup>. Deze economische nadelen namen toe met het voortschrijden van de klimaatverandering, en de maatregelen om alles daaraan aan te passen of om deze te bestrijden.

Het patroon van de economische activiteit is echter veel minder gelijkmatig dan dat van de verstedelijking (kaart 1). Het concentreren van activiteiten heeft economische voordelen, maar er zijn ook kosten verbonden aan verkeerschaos, hoge vastgoedprijzen, sociale uitsluiting en verontreiniging. De economische activiteit heeft zich de afgelopen tien jaar gelijkmatig over de EU verspreid dankzij de hoge groei in Ierland, Spanje en de nieuwe lidstaten (kaart 2). Voorts is de groei binnen enkele landen gelijkmatiger verspreid, bijvoorbeeld opnieuw in Ierland en Spanje, maar er zijn ook nog steeds ernstig dichtgeslibde stedelijke agglomeraties en andere gebieden met onaangeboorde mogelijkheden.

Een evenwichtigere en duurzamere ontwikkeling, die impliciet deel uitmaakt van het begrip territoriale cohesie, zou leiden tot een gelijkmatiger en duurzamer gebruik van middelen, en dat leidt weer tot economische voordelen door de geringere verkeerschaos en lagere kostendruk, wat voordelen met zich brengt in termen van milieu en levenskwaliteit.

In haar World Development Report 2009 erkent de Wereldbank dat dichtheid, afstand en verdeling van invloed kunnen zijn op het tempo van economische en sociale ontwikkeling. De EU kampt *mutatis mutandis* met dezelfde vraagstukken. De beleidsrespons kan maatregelen omvatten op drie verschillende terreinen: concentratie, verbinding en samenwerking, zoals hierna uiteengezet wordt.

Verder hebben bepaalde regio's geografische kenmerken die een bijzondere uitdaging vormen met betrekking tot territoriale cohesie. Deze worden afzonderlijk behandeld in het laatste deel van dit hoofdstuk.

---

<sup>6</sup> Zie SEC(2008) 2550 voor een toelichting op de in dit hoofdstuk gebruikte territoriale typologie.

<sup>7</sup> Inwoneraantal tussen 5 000 en 50 000.

<sup>8</sup> Inwoneraantal groter dan 50 000.

<sup>9</sup> [www.citypopulation.de](http://www.citypopulation.de).

<sup>10</sup> Zie OESO, 2007, *Competitive Cities in the Global Economy*.

<sup>11</sup> Zie Peter Newman en Jeffrey Kenworthy, 1999, *Sustainability and Cities*. Island Press.

## 2.1. Concentratie: verschillen in densiteit aanpakken

Zoals hierboven is opgemerkt, is de economische activiteit in de EU sterker geconcentreerd dan de bevolking. Die concentratie heeft bepaalde voordelen in termen van betere resultaten voor agglomeraties en als gevolg van het bundelen van bepaalde activiteiten op specifieke locaties, waaronder de ruime beschikbaarheid van gezondheidszorg en de relatief gemakkelijke toegang tot instellingen van hoger onderwijs en opleidingsfaciliteiten. Dit komt tot uitdrukking in het hoge niveau van het BBP per hoofd van de bevolking, de hoge mate van productiviteit, werkgelegenheid en O&O-activiteiten in hoofdsteden en de meeste andere dichtbevolkte stedelijke gebieden vergeleken met het landelijk gemiddelde.

Tezelfdertijd zijn er economische nadelen als gevolg van het dichtslibben van het wegennet en kampen stadscentra met nijpende problemen als stadsverloedering en sociale uitsluiting. Dit komt tot uitdrukking in het BBP per hoofd van de bevolking dat lager is dan gemiddeld en de hoge werkloosheid, maar is ook te merken aan het aantal probleemwijken, de criminaliteit en sociale onrust in veel van de meer welvarende steden. In dit verband moet de aandacht worden gericht op het verminderen van de negatieve externe aspecten van agglomeraties en moet ervoor worden gezorgd dat alle groepen kunnen profiteren van de hooggespecialiseerde en zeer productieve economieën.

Intermediaire regio's, die meer kleine of middelgrote steden hebben, kunnen eveneens profiteren van de betere resultaten wanneer zij een sterk netwerk van steden opzetten en hun troeven op een gecoördineerde wijze kunnen uitspelen. Kleine en middelgrote steden en plattelandsregio's voorzien eveneens in essentiële dienstverlening voor de omliggende plattelandsgebieden.

In plattelandsgebieden die verderaf liggen van steden van enige betekenis, spelen kleine en middelgrote steden vaak een belangrijkere rol dan hun omvang doet vermoeden. De rol die deze steden spelen bij het bieden van toegang tot diensten, waaronder de nodige infrastructuur om te investeren in het aanpassingsvermogen van mensen en bedrijven, is een belangrijke sleutel bij het voorkomen van het leeglopen van het platteland en het waarborgen dat deze gebieden aantrekkelijk blijven als woonplaats.

Hoewel de meeste economische activiteit is geconcentreerd in steden, blijven plattelandsgebieden een essentieel onderdeel van de EU. Daar bevinden zich namelijk de meeste natuurlijke hulpbronnen en natuurgebieden (meren, bossen, Natura 2000-sites, enz.) (kaart 6) en ook hebben zij een goede luchtkwaliteit (kaart 7) en zijn het aantrekkelijke en veilige plaatsen om te wonen of voor een toeristisch bezoek.

De voornaamste uitdaging bestaat erin te zorgen voor een evenwichtige en duurzame territoriale ontwikkeling van de EU als geheel, de versterking van de economische concurrentiepositie en groeicapaciteit van de EU, met tegelijkertijd respect voor de behoefte om haar natuurlijke rijkdommen te bewaren en te zorgen voor sociale cohesie. Dit houdt in dat ernaar wordt gestreefd excessieve concentratie van de groei te voorkomen en ook dat de toegang tot de betere resultaten van agglomeraties in alle regio's wordt gefaciliteerd.

## **2.2. Regio's onderling verbinden: afstand overbruggen**

Regio's met elkaar verbinden is heden ten dage meer dan alleen maar zorgen voor goede intermodale vervoersverbindingen. Het vereist ook een adequate toegang tot diensten, zoals gezondheidszorg, onderwijs en duurzame energie, breedbandinternet, betrouwbare aansluitingen op energienetwerken en nauwe banden met bedrijven en onderzoekcentra. Dit is ook essentieel om de speciale behoeften van achtergestelde groepen aan te pakken.

Toegang tot geïntegreerde vervoerssystemen houdt in aanleg van wegen of treinverbindingen tussen steden, zorgen voor goede waterwegen en ontwikkelen van intermodale vervoersketens en geavanceerde verkeersbeheersystemen.

In de nieuwe lidstaten zijn goede wegverbindingen schaars en duurt een autorit tussen twee steden langer dan in de EU15 (kaart 8). Goede spoorverbindingen zijn ook ongelijkmatig verspreid, en in de meeste lidstaten zijn spoorverbindingen niet geschikt voor hogesnelheidstreinen of zijn deze verbindingen toe aan herstel.

De wisselende kwaliteit van secundaire wegennetten en openbare vervoersmiddelen betekent dat luchthavens moeilijk te bereiken zijn (kaart 9), terwijl het maritieme vervoer, dat de druk op de dichtgeslibde wegen kan wegnemen en de CO<sub>2</sub>-uitstoot kan helpen terugdringen, nog steeds onvoldoende ontwikkeld is (kaart 10).

Ook is de betrouwbaarheid van de toegang tot energie belangrijk en moet de bijzondere situatie van netwerken die om geografische (plattelandsgebieden en afgelegen streken, eilanden) of historische redenen (bijvoorbeeld de Oostzeestaten) geïsoleerd liggen ten opzichte van de EU-markt, verder worden aangepakt om te zorgen voor een robuuste en efficiënte energievoorziening. Maatregelen op het gebied van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie bieden mogelijk kansen op diversificatie en duurzame ontwikkeling.

De toegang tot diensten van algemeen economisch belang, zoals gezondheidszorg of onderwijs, is vaak een probleem in plattelandsgebieden, waar in afgelegen streken 40% van de bevolking bijvoorbeeld op meer dan een half uur rijden woont van een ziekenhuis en 43% op meer dan een uur rijden van een universiteit (tabel 2). Met name in afgelegen streken moet het potentieel van de informatie- en communicatietechnologieën om toegang te bieden tot gezondheidszorg en onderwijs door telegeneeskunde en afstandsonderwijs nog worden ontwikkeld.

Snelle internettoegang, essentieel voor vele bedrijven en burgers, is echter nog steeds niet overal gegarandeerd. In 2007 was het aantal huishoudens met breedbandinternet in plattelandsgebieden gemiddeld 15 procentpunt lager dan in stedelijke gebieden.

## **2.3. Samenwerking: verdeeldheid aanpakken**

De problemen van connectiviteit en concentratie kunnen slechts effectief worden aangepakt door nauwe samenwerking op verschillende niveaus. Ook milieuproblemen die worden geassocieerd met klimaatverandering, overstromingen, verlies van biodiversiteit, verontreiniging of woon-werkverkeer storen zich niet aan grenzen en vereisen eveneens nauwe samenwerking. De klimaatverandering zal de frequentie en ernst van droogte, bosbranden en overstromingen in alle regio's en

landen verscherpen, zij het in verschillende mate. Zelfs problemen die worden beschouwd als zuiver lokaal, zoals bodemverontreiniging, hebben hun oorsprong vaak in veel bredere grensoverschrijdende processen.

Woon- en werkverkeer over regionale, en zelfs nationale, grenzen heen vereist ook samenwerking tussen overheden om oplossingen te vinden voor problemen (bijvoorbeeld openbaar vervoer) en negatieve externe aspecten te beperken.

De economische groei wordt in een geglobaliseerde wereldeconomie in toenemende mate gedreven door meervoudige samenwerkingsstructuren waarbij verschillende soorten actoren uit de publieke en particuliere sector betrokken zijn. Dit geldt in het bijzonder voor het innovatiebeleid, dat een nieuwe achterban moet aantrekken, waaronder belanghebbenden van buiten het bedrijfsleven. Het op plaats gebaseerde groeibeleid moet derhalve worden aangepast wat de tenuitvoerleggingswijze betreft om deze nieuwe realiteit te weerspiegelen.

Om deze en andere problemen effectief aan te pakken is een beleidsrespons op variabele geografische schaal noodzakelijk, met in bepaalde gevallen samenwerking tussen plaatselijke autoriteiten uit aangrenzende regio's, in andere gevallen samenwerking tussen landen, en in nog andere gevallen samenwerking tussen de EU en haar buurlanden.

In een aantal lidstaten zijn stedelijke instanties opgericht om diverse autoriteiten op verschillende niveaus bijeen te brengen voor de aanpak van vraagstukken als economische ontwikkeling, openbaar vervoer, toegang tot gezondheidszorg en hoger onderwijs en opleidingsfaciliteiten, luchtkwaliteit en afval, die zich uitstrekken over de regionale grenzen. Sommige stedelijke regio's overschrijden niet alleen lokale en regionale grenzen, maar ook landsgrenzen, zoals de Eurometropool Lille-Kortrijk-Doornik, die steden aan weerszijden van de grens omvat.

Interne grensregio's in de EU15-landen ontvangen al een geruim aantal jaren steun van het cohesiebeleid om de grensoverschrijdende samenwerking te verbeteren, zoals de Euregio Rijn-Waal, die door de Duitse en Nederlandse lokale autoriteiten gezamenlijk is opgericht, onder meer om de toegankelijkheid, kwaliteit en efficiency van de grensoverschrijdende gezondheidszorg in deze regio te verbeteren. Dit is van bijzonder belang gezien het ontbreken van duidelijke regels inzake de toegang tot grensoverschrijdende gezondheidszorg<sup>12</sup>.

De samenwerking tussen de grensregio's in de nieuwe lidstaten en die aan weerszijden van het vroegere IJzeren Gordijn is van recente datum. Er moet nog veel werk worden verzet om een coherent beleid te ontwikkelen voor infrastructuur en economische samenwerking (kaart 11). Ook op maritiem gebied is van coherente ontwikkeling, die land- en zee grenzen overschrijdt, zelden sprake.

Regio's aan de buitengrenzen hebben een grotere achterstand in termen van economische ontwikkeling en BBP per hoofd van de bevolking (tabel 3). Aan de EU grenzen, zowel in het zuiden als in het oosten, echter regio's met een nog lager BBP

---

<sup>12</sup> Voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg (COM(2008) 414).

per hoofd van de bevolking, gecombineerd met een hogere bevolkingsgroei (kaarten 12 en 13), met als gevolg een sterke migratiedruk.

#### **2.4. Regio's met specifieke geografische kenmerken**

Drie specifieke soorten regio's kampen in bepaalde gevallen met bijzondere ontwikkelingsproblemen:

- bergachtige regio's, die ook vaak grensregio's zijn en waarin meer dan een derde van de bevolking op het platteland woont;
- insulaire regio's, die ook vaak bergachtig zijn en waarin meer dan de helft van de bevolking ook in een grensregio woont; 6 van de 7 ultraperifere regio's zijn eilanden;
- de 18 dunbevolkte regio's, die allemaal plattelandsgebied zijn en bijna allemaal grensregio.

Deze lijst is niet volledig, en er zijn ook andere regio's met specifieke geografische kenmerken, die eveneens met gezamenlijke uitdagingen worden geconfronteerd, met name kustgebieden, die onder druk staan als gevolg van ontwikkeling en risico lopen door de opwarming van de aarde, of de ultraperifere regio's, die met uitdagingen kampen die verband houden met demografische verandering en migratiefenomenen, toegankelijkheid en regionale integratie<sup>13</sup>.

Ongeveer 10% van de bevolking van de EU woont in bergachtige gebieden (tabel 4). Het gemiddeld BBP per hoofd van de bevolking ligt daar op 80% van het EU-gemiddelde, maar in een kwart van deze gebieden is het hoger dan het gemiddelde. In de meeste van deze gebieden is de bevolkingsomvang toegenomen of onveranderd gebleven tussen 1995 en 2004. Bergachtige gebieden tellen meer natuurgebieden en hebben vaak goede vervoersverbindingen, waardoor zij populaire toeristische bestemmingen zijn. Veel bergachtige gebieden hebben ook goede basisdiensten, hoewel de beschikbaarheid aanzienlijk varieert van regio tot regio. Tezelfdertijd worden zij geconfronteerd met uitdagingen die een gevolg zijn van de klimaatverandering, de afhankelijkheid van een beperkt aantal economische activiteiten, druk als gevolg van het toerisme, en het verlies van biodiversiteit.

Ongeveer 3% van de bevolking van de EU, 14 miljoen personen, woont in insulaire regio's. Hun diversiteit maakt veralgemening moeilijk. Deze regio's variëren aanzienlijk wat betreft bevolkingsomvang en BBP per hoofd. Ook de groei van het BBP is ongelijkmatig en weerspiegelt verschillen in hun economische structuur, waarbij enkele regio's volledig afhankelijk zijn van toerisme en andere een sterk gediversifieerde dienstensector hebben. De bevolking is in de meeste van deze regio's toegenomen tussen 1995 en 2004. Maar veel eilanden kampen nog steeds met problemen als toegankelijkheid, de kleine markten, de hoge kosten van het verlenen van een basispakket van publieke diensten en de energievoorziening.

---

<sup>13</sup> Deze komen aan bod in een afzonderlijke mededeling, die naar verwachting medio oktober 2008 wordt goedgekeurd.

Weinig mensen in de EU leven in dunbevolkte regio's, in totaal slechts 2,6 miljoen personen. Het BBP per hoofd van de bevolking varieert sterk, van ver onder het EU-gemiddelde tot ruim daarboven. Het bevolkingsaantal is in de meeste van deze regio's stabiel gebleven tussen 1995 en 2004, maar in drie regio's was er een daling van meer dan 5%. De geringe dichtheid, perifere ligging en structurele zwakheden, zoals de afhankelijkheid van de primaire industrie, zijn kenmerken van deze regio's en vormen samen een substantiële cumulatieve hinderpaal voor ontwikkeling.

### **3. TERRITORIALE COHESIE IN DEBAT EN PRAKTIJK OP COMMUNAUTAIR EN NATIONAAL NIVEAU**

Hoewel er enkele uitzonderingen zijn, speelt het karakter van de regio's als hierboven beschreven meestal geen rol bij de vaststelling van de EU-steun. Het structuurbeleid van de EU is specifiek gericht op achtergestelde regio's met als doel het ontwikkelen van hun troeven en van potentiële gebieden met een comparatief voordeel of het opheffen van mogelijke obstakels voor groei die het gevolg zijn van hun specifieke kenmerken, minder duidelijk daarentegen is welk effect de meeste andere beleidslijnen van de Gemeenschap hebben gehad op de territoriale cohesie.

#### **3.1. Territoriale cohesie bij het programmeren van EU-beleid...**

Coördinatie tussen sectoraal en territoriaal beleid is van groot belang met het oog op een maximale synergie en om te voorkomen dat deze met elkaar conflicteren. Het is belangrijk om een debat te voeren over territoriale cohesie om vraagstukken onder de aandacht te brengen en hun analyse te bevorderen, niet alleen op de hieronder genoemde, meer voor de hand liggende beleidsterreinen, maar ook in het algemeen.

- Het vervoersbeleid heeft voor de hand liggende implicaties voor de territoriale cohesie vanwege het effect ervan op de concentratie van de economische activiteit en het patroon van verstedelijking. Het speelt een bijzonder belangrijke rol bij de verbetering van de verbindingen met en in minder ontwikkelde regio's.
- Het energiebeleid draagt bij tot territoriale cohesie door de ontwikkeling van een volledig geïntegreerde interne markt voor gas en elektriciteit. Maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie en beleid inzake hernieuwbare energie dragen bij tot duurzame ontwikkeling in de hele EU, en kunnen in afgelegen regio's oplossingen bieden voor de lange termijn.
- Ook het zorgen voor snelle internetverbindingen kan een grote rol spelen, gezien het steeds grotere belang daarvan voor het concurrentievermogen en de sociale cohesie.
- De eerste pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de steun in het kader van dit beleid aan landbouwers heeft ook een aanzienlijke territoriale impact vanwege de activiteiten en inkomsten die dit genereert in plattelandsgebieden en vanwege de bevordering van verantwoord grondgebruik.
- De Europese werkgelegenheidsstrategie, integrerend onderdeel van de strategie van Lissabon, levert een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van het menselijk kapitaal door beter onderwijs en de verwerving van nieuwe vaardigheden op verschillende gebieden. Verder is territoriale cohesie in het kader

van de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid een van de drie overkoepelende doelstellingen.

- Maritieme bekkens worden geconfronteerd met concurrerende behoeften inzake het gebruik van de zee. Afzonderlijke regelingen voor visserij, aquacultuur, behoud van zeezoogdieren, scheepvaart, olie en gas, en winning van delfstoffen zijn gericht op het oplossen van conflicten binnen bepaalde sectoren, maar zijn niet sectoroverschrijdend. Een geïntegreerd maritiem beleid krijgt op EU-niveau gestalte om deze coördinatieproblemen aan te pakken en de duurzame ontwikkeling van mariene gebieden te waarborgen.
- Het milieubeleid heeft op allerlei wijzen invloed op de locatie van economische activiteiten. Regelgevingseisen kunnen een ruimtelijke dimensie hebben en van invloed zijn op de planning van het grondgebruik. Om effectief te voldoen aan beleidsdoelstellingen en normen werken regio's en belanghebbenden samen, bijvoorbeeld in de context van het communautaire actieplan Biodiversiteit en het gezamenlijk beheer van Natura 2000.
- De toegang tot kwalitatief hoogstaand onderzoek en de mogelijke deelname aan transnationale projecten hebben een steeds groter effect op de regionale ontwikkeling. De territoriale dimensie van het onderzoekbeleid heeft gestalte gekregen in de totstandbrenging van de Europese Onderzoeksruiimte, waarbinnen onderzoekers vrij kunnen bewegen, met elkaar contact kunnen leggen en samenwerken op een open manier.
- Het mededingingsbeleid kan invloed uitoefenen op de territoriale spreiding van economische activiteiten door ervoor te zorgen dat regionale steun geconcentreerd wordt in de minst bevoorrechte gebieden en door de steunintensiteit aan te passen aan de aard en omvang van problemen.

### **3.2. ... en in het debat in en tussen de lidstaten**

Over territoriale cohesie worden in de EU in intergouvernementeel verband discussies gevoerd sinds medio jaren negentig, en dan met name door de ministers van ruimtelijke ordening. Dit debat leidde in 1999 tot de goedkeuring van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP), dat op haar beurt leidde tot een aantal belangrijke initiatieven, zoals de eerste generatie transnationale samenwerkingsprogramma's in het kader van INTERREG en de oprichting van de Europese waarnemingspost voor de ruimtelijke ordening (ESPON).

Het debat schoot verder nauwelijks op tot korte tijd geleden. Dit komt misschien deels vanwege de perceptie in de lidstaten dat de nationale - of regionale - bevoegdheid inzake vraagstukken betreffende het grondgebruik en ruimtelijke planning en ontwikkeling ter discussie stond. In dit verband moet duidelijk worden gesteld dat het geenszins de bedoeling is de nationale en regionale bevoegdheid op deze gebieden ter discussie te stellen. Deze vraagstukken vallen niet onder de reikwijdte van het debat dat dit Groenboek wil opstarten.

Met de goedkeuring van de Territoriale Agenda in Leipzig in mei 2007 hebben de EU-ministers voor Ruimtelijke Ordening en Regionale Ontwikkeling de aandacht gevestigd op de noodzaak om te streven naar duurzame economische groei, het

creëren van werkgelegenheid, en sociale en ecologische ontwikkeling in alle regio's van de EU door tegelijkertijd te zorgen voor "betere levensomstandigheden en een betere levenskwaliteit met gelijke kansen voor iedereen ongeacht woonplaats"<sup>14</sup>. De Territoriale Agenda en het eerste actieprogramma voor de tenuitvoerlegging ervan, dat in november 2007 op de Azoren is goedgekeurd, hebben zo een nieuwe impuls gegeven aan het debat door zes territoriale prioriteiten te identificeren (variërend van regionale innovatieclusters tot ecologische structuren en culturele hulpbronnen, van polycentrische ontwikkeling tot nieuwe vormen van partnerschap en territoriaal bestuur), alsmede maatregelen die nodig zijn om deze ten uitvoer te leggen.

Daarnaast heeft de Commissie de lidstaten in 2007 verzocht te reageren op een enquête naar de opzet en tenuitvoerlegging van territoriale cohesie in de nationale praktijk (zie bijlage).

#### **4. DISCUSSIEVRAGEN**

De hieronder opgenomen vragen bestrijken de voornaamste vraagstukken die worden beschreven in dit Groenboek en definiëren de reikwijdte van het debat dat dit geacht wordt op te starten. De Commissie zal in het late voorjaar van 2009 een korte samenvatting maken van dit debat.

##### ***1. Definitie***

*Territoriale cohesie plaatst nieuwe vraagstukken op de voorgrond en legt een nieuw accent op bestaande vraagstukken.*

- Wat is de meest geschikte definitie van territoriale cohesie?
- Welke extra elementen voegt deze toe aan de huidige benadering van economische en sociale cohesie zoals die door de Europese Unie wordt ondernomen?

##### ***2. De schaal en reikwijdte van territoriale actie***

*Territoriale cohesie legt de nadruk op de behoefte aan een geïntegreerde benadering voor de aanpak van problemen op een passend geografisch niveau en vereist samenwerking tussen de plaatselijke, regionale en zelfs nationale autoriteiten.*

- Is er voor de EU een rol weggelegd bij de bevordering van territoriale cohesie? Hoe moet die rol worden gedefinieerd tegen de achtergrond van het subsidiariteitsbeginsel?
- In hoeverre dient de territoriale schaal van de beleidsinterventie te verschillen naar gelang van de aard van de behandelde problemen?
- Zijn voor gebieden met specifieke geografische kenmerken speciale beleidsmaatregelen noodzakelijk? Zo ja, welk soort maatregelen?

---

<sup>14</sup> Territoriale Agenda van de Europese Unie, Leipzig 24-25 mei 2007.

### **3. *Betere samenwerking***

*Meer samenwerking over de regionale en nationale grenzen heen betekent dat er vragen kunnen rijzen op het gebied van bestuur.*

- Welke rol dient de Commissie te spelen bij de bevordering en ondersteuning van territoriale samenwerking?
- Is er behoefte aan nieuwe vormen van territoriale samenwerking?
- Is er behoefte om nieuwe wetgevende en managementhulpmiddelen te ontwikkelen om de samenwerking, ook aan de buitengrenzen, te vergemakkelijken?

### **4. *Betere coördinatie***

*Verbeteren van de territoriale cohesie betekent betere coördinatie tussen sectoraal en territoriaal beleid en betere samenhang tussen territoriale maatregelen.*

- Hoe kan de coördinatie tussen territoriaal en sectoraal beleid worden verbeterd?
- In het kader van welke sectorale beleidsvormen moet bij de ontwikkeling meer aandacht worden geschonken aan hun territoriale impact? Welke hulpmiddelen kunnen in dit verband worden ontwikkeld?
- Hoe kan de samenhang van territoriale beleidsvormen worden versterkt?
- Op welke manier kunnen communautair en nationaal beleid beter worden gecombineerd om bij te dragen tot territoriale cohesie?

### **5. *Nieuwe territoriale partnerschappen***

*Het streven naar territoriale cohesie kan ook een grotere betrokkenheid omvatten bij opzet en tenuitvoerlegging van beleid.*

- Houdt streven naar territoriale cohesie in dat daarbij nieuwe actoren op het gebied van beleidsvorming worden betrokken, zoals vertegenwoordigers van de sociale economie, plaatselijke belanghebbenden, vrijwilligersorganisaties en NGO's?
- Hoe kan de gewenste mate van betrokkenheid worden bereikt?

### **6. *Verbeteren van het inzicht in territoriale cohesie***

- Welke kwantitatieve/kwalitatieve indicatoren moeten op EU-niveau worden ontwikkeld om de kenmerken en trends op het gebied van territoriale cohesie te versterken?

De Commissie verzoekt alle belanghebbende partijen om te reageren op de in het Groenboek aan de orde gestelde vragen. Antwoorden en aanvullende opmerkingen dienen vóór 28 februari 2009 per post te worden verzonden naar:

Europese Commissie  
DG Regionaal beleid  
Groenboek over territoriale cohesie

CSM1 4/161

B-1049 Brussel

of per e-mail:

[REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu](mailto:REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu)

Voor zover de afzender daarmee instemt, worden elektronisch ontvangen bijdragen, met de contactgegevens van de afzender, gepubliceerd op de website voor het Groenboek.