

VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING EN VLAAMSE MINISTER
VAN FINANCIËN EN BEGROTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Nota aan de leden van de Vlaamse Regering

Betreft : Vlaams standpunt m.b.t. Groenboek Territoriale Cohesie

1 Situering

Territoriale cohesie zal, met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon na de ratificatie door alle lidstaten, een formele gedeelde bevoegdheid zijn van de Europese Commissie en de Europese lidstaten.

Teneinde een breed debat binnen lidstaten en tussen stakeholders te lanceren over de definitie en beleidsimplicaties van het begrip Territoriale Cohesie heeft de Europese Commissie op 6 oktober 2008 het 'Groenboek over territoriale cohesie, van territoriale diversiteit een troef maken', gepresenteerd. Reacties van belanghebbende partijen dienen vóór 28 februari 2009 aan de Commissie bezorgd te worden.

Eerste resultaten van deze bevraging zullen door de Europese Commissie bekend worden gemaakt tijdens de informele ministerraad van ministers bevoegd voor ruimtelijke ordening op 24 april 2009 te Mariánské Lázně (Tjechië).

1.1 Vlaamse reactie

In uitvoering van beslissing VR 2008 1807 DOC.0969 van de Vlaamse Regering heeft mijn administratie de nodige stappen ondernomen om op ambtelijk niveau een Vlaamse reactie op dit groenboek te coördineren. Het Vlaamse ontwerpstandpunt dat hier het resultaat van is, is tot stand gekomen binnen 3 ambtelijke werkgroepvergadering waarbij de volgende 10 beleidsdomeinen betrokken waren:

- Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken
- Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie
- Beleidsdomein Werk en Sociale Economie
- Beleidsdomein Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
- Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie
- Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen
- Beleidsdomein Landbouw en Visserij
- Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

- Beleidsdomein Bestuurszaken
- Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Alle bovengenoemde beleidsdomeinen hebben hun ambtelijk akkoord gegeven aan het ontwerpstandpunt. Dit ontwerpstandpunt gaat als bijlage.

Het eerste semester van 2009 vervult Vlaanderen in het kader van de toerbeurtregelen het woordvoerderschap van België voor het beleidsveld ruimtelijke ordening. Op intergewestelijk niveau zijn door Vlaanderen de eerste stappen gezet om de mogelijkheden voor een gezamenlijk Belgisch standpunt met betrekking tot het Groenboek Territoriale Cohesie af te tasten.

2 Budgettaire weerslag

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Overheid.

3 Weerslag op de lokale besturen

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de lokale besturen.

4 Weerslag op het personeelsbestand en/of op het personeelsbudget

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget.

5 Reguleringsimpactanalyse

De beslissing brengt geen nieuwe regelgeving met zich mee

6 Advies Inspectie van Financiën

Gunstig advies.

In toepassing van artikel 6, §5 van het besluit van de Vlaamse regering van 19/01/01 houdende regeling van de begrotingscontrole en –opmaak adviseert de Inspectie van Financiën dat dit dossier geen budgettaire weerslag heeft zodat het gemotiveerd begrotingsakkoord niet dient ingewonnen te worden.

7 Documenten en bijlagen

De bijlagen bij het besluit betreffende de goedkeuring van het Vlaams standpunt met betrekking tot het Groenboek Territoriale Cohesie omvat het 'Groenboek over territoriale cohesie, van territoriale diversiteit een troef maken', het Vlaams

ontwerpstandpunt met betrekking tot het groenboek en het advies van de Inspectie van Financiën.

8 Voorstel van beslissing

De Vlaamse Regering beslist:

- 1 Het Vlaamse ontwerpstandpunt m.b.t. het Groenboek Territoriale Cohesie goed te keuren;
- 2 De minister, bevoegd voor ruimtelijke ordening, te gelasten dit Vlaamse standpunt tijdig aan de Europese Commissie te bezorgen.

De Viceminister-president van de Vlaamse Regering en
Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening 10



Luc Jansegers
Kabinetschef

Dirk VAN MECHELEN

Groenboek over territoriale cohesie

Van territoriale diversiteit een troef maken

Ontwerpstandpunt van de Vlaamse overheid

Definitieve versie 5 februari 2009

SAMENVATTING VLAAMS STANDPUNT

Territoriale cohesie past in een proces dat al in de jaren '90 door de Europese Commissie en de Europese lidstaten is geïnitieerd. Belangrijke verwezenlijking zijn hierbij het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP), de Territoriale Agenda van de Europese Unie (TAEU) en het bijbehorende actieprogramma en het European Spatial Planning Observatory Network (ESPON).

Vlaanderen verstaat onder territoriale cohesie het volgende:

Territoriale cohesie is een Europese beleidsstrategie die, door de endogene potenties van territoria te optimaliseren en gebruik makend van een geïntegreerd samenwerkingsproces, streeft naar een duurzame en evenwichtige ontwikkeling van het gehele Europese grondgebied.

Deze definitie voegt belangrijke elementen toe aan het bestaande cohesiebeleid.

Territoriale diversiteit is een belangrijke troef van de Europese Unie die moet worden behouden en zo mogelijk versterkt. Territoriale cohesie gaat uit van de **endogene potenties, kansen en beperkingen** (ruimtelijk, economisch, sociaal, ecologisch, cultuurhistorisch,..) van ieder gebied en probeert dit territoriaal kapitaal, door middel van kruisbestuiving met andere territoria, te optimaliseren. Territoriale cohesie impliceert daarom maatwerk dat **een nieuw soort beleidsmaatregelen** mogelijk maakt. Zo kan er voor verschillende beleidsinstrumenten gekozen worden, al naar gelang het te ontwikkelen territoriale kapitaal, zonder dat deze gebaseerd zijn op enkel geografische kenmerken zoals perifere ligging, berggebied of eiland.

Territoriale cohesie is een Europese beleidsstrategie die streeft naar een **evenwichtige en duurzame ontwikkeling** van het gehele Europese territorium en bestrijdt de negatieve effecten die het gevolg zijn van een onevenwichtige en niet-gecoördineerde wederzijdse impact van het huidige economische en sociale cohesiebeleid. Op deze wijze helpt territoriale cohesie de doelstellingen van de Lissabon- en Göteborgstrategieën te realiseren vanuit een complementair territoriaal perspectief. Teneinde deze strategie op haar effectiviteit en efficiëntie te kunnen beoordelen zijn **meetbare indicatoren en evaluatiemomenten** noodzakelijk.

Territoriale cohesie kan slechts slagen als ze wordt opgevat als een **geïntegreerd samenwerkingsproces** waarbij sectoroverschrijdend, tussen verschillende actoren, tussen bestuursniveaus en tussen territoria wordt samengewerkt om de vooropgestelde doelstelling te bereiken. Teneinde deze samenwerking te verbeteren is het wenselijk lokale actoren als volwaardige partners te betrekken bij integrale gebiedsontwikkeling, bij toekomstig Europees beleid **meer rekening te houden met de territoriale impact** en sectorale uitvoeringsinstrumenten optimaal te benutten voor het bereiken van de transversale territoriale cohesie doelstellingen.

Aangezien territoriale cohesie de ontwikkeling van de endogene potenties van territoria centraal stelt is **onderzoek nodig** om deze potenties te identificeren en zo kruisbestuiving met andere territoria mogelijk te maken. Ook territoriale analyses van europabrede ontwikkelingen met een impact op de endogene potenties van gebieden zijn daarom noodzakelijk, naast analyses van huidige territoriale tendensen op verschillende en misschien nieuwe

schaalniveaus, evaluatie van het huidige Europese (cohesie) beleid en de ontwikkeling van nieuwe indicatoren.

Het is essentieel dat de Europese Commissie hierin haar rol opneemt. Dit kan door het ontwikkelen van een Europese beleidsstrategie om territoriale cohesie te realiseren, het uitwisselen van best practices, het stimuleren van onderzoek (binnen ESPON) en een herverdeling van de beschikbare Europese fondsen met een groter aandeel voor ‘territoriale samenwerking’ tot gevolg.

INLEIDING

De toevoeging van het begrip territoriale cohesie in het Verdrag betreffende de Europese Unie geeft uitdrukking aan het feit dat op Europees niveau meer rekenschap dient te worden gegeven aan de territoriale dimensie van het (Europees) beleid. Het biedt bovendien een schitterende kans om de samenwerking en samenhang tussen het Europese beleid en het beleid in de regio's te versterken. Als regio met belangrijke wetgevende bevoegdheden gaat Vlaanderen graag in op de vraag van de Commissie om haar visie op het concept territoriale cohesie uit de doeken te doen.

Territoriale cohesie past in een proces dat al in de jaren '90 door de Europese Commissie en de Europese lidstaten is geïnitieerd. Belangrijke verwezenlijkingen zijn hierbij het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP)¹, de Territoriale Agenda van de Europese Unie (TAEU) en het bijbehorende actieprogramma² en het European Spatial Planning Observatory Network (ESPON)³.

Het territoriale cohesiebeleid biedt een geïntegreerd referentiekader om vanuit territoriaal perspectief om te gaan met gemeenschappelijke uitdagingen zoals globalisering, de ontwikkeling van het stedelijke systeem, klimaatverandering, energievoorziening, verlies aan biodiversiteit ...

VRAGEN UIT HET GROENBOEK

1. Definitie

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

1a Wat is de meest geschikte definitie van territoriale cohesie

Vlaanderen verstaat onder territoriale cohesie het volgende:

Territoriale cohesie is een Europese beleidsstrategie die, door de endogene potenties van territoria te optimaliseren en gebruik makend van een geïntegreerd samenwerkingsproces, streeft naar een duurzame en evenwichtige ontwikkeling van het gehele Europese grondgebied.

Territoria: Een territorium is een geografisch af te bakenen ruimte met bepaalde endogene potenties. Een territorium kan, afhankelijk van de problematiek, op verschillende geografische

¹ Goedgekeurd door de Informele Ministerraad over ruimtelijke ordening in mei 1999 in Potsdam. Het EROP is een gemeenschappelijk referentiekader gericht op een duurzame en evenwichtige ontwikkeling van het territorium van de Europese Unie. Het heeft sindsdien de basis gevormd voor verschillende gezamenlijke acties op het vlak van de ruimtelijke ontwikkeling.

² Goedgekeurd op respectievelijk de Informele Ministerraad over stedelijke ontwikkeling en territoriale cohesie in mei 2007 in Leipzig en de Informele Ministerraad over territoriale cohesie en regionaal beleid in november 2007 in Ponta Delgada.

³ ESPON is een studieprogramma opgericht in 2002 binnen het kader van Interreg en dat dienst doet als observatienetwerk voor territoriale cohesie en ruimtelijke ontwikkeling. Het programma levert onder meer kennis over Europese ruimtelijke structuren, ruimtelijke trends en de ruimtelijke impact van het EU beleid.

niveaus bestaan. Een territorium kan ook grensoverschrijdend zijn, transnationaal en, samen met andere territoria, interregionaal.

Endogene potenties: Alle territoria hebben bepaalde potenties (ruimtelijk, economisch, sociaal, ecologisch, cultuurhistorisch) die zowel kansen bieden als beperkingen inhouden. Deze potenties moeten worden geïdentificeerd en door middel van kruisbestuiving met andere territoria en via een geïntegreerde ontwikkelingsstrategie worden geoptimaliseerd. De endogene potenties van een bepaald territorium is haar territoriaal kapitaal.

Geïntegreerd samenwerkingsproces: Samenwerking moet gebeuren via een proces waarbij sectoroverschrijdend (o.a. ruimte, economie, sociaal, ecologie, mobiliteit, cultuurhistorie), tussen verschillende actoren (beleid, burgers, ondernemingen, non-profit, ngo's), tussen bestuursniveaus en tussen territoria wordt samengewerkt om de vooropgestelde doelstelling te bereiken.

Duurzame en evenwichtige ontwikkeling: Eenzelfde duurzame en evenwichtige ontwikkeling als ingeschreven in de Lissabon- en Göteborgstrategie moet vanuit een complementair territoriaal perspectief worden nagestreefd. Deze aanpak versterkt de solidariteit tussen regio's door het bestrijden van de negatieve effecten van onevenwichtigheden (o.a. ruimtelijk, economisch, sociaal, ecologisch, cultuurhistorisch, beleidsmatig) binnen de Europese Unie.

Europese beleidsstrategie: Dit is een strategie op Europees niveau waar alle bestuursniveaus op basis van subsidiariteit hun bijdrage leveren om de doelstelling van een duurzame en evenwichtige ontwikkeling van het gehele Europese grondgebied, door middel van het optimaliseren van de endogene potenties van territoria, te realiseren. Voor het beoordelen van de effectiviteit van deze strategie zijn meetbare indicatoren en evaluatiemomenten een noodzakelijke voorwaarde.

1b Welke extra elementen voegt deze toe aan de huidige benadering van economische en sociale cohesie zoals die door de Europese Unie wordt ondernomen?

Zoals reeds in de definitie verwoord, is territoriale diversiteit een belangrijke troef van de Europese Unie die moet worden behouden en zo mogelijk versterkt. Territoriale cohesie gaat uit van de endogene potenties, kansen en beperkingen, van ieder gebied en probeert dit territoriaal kapitaal, door middel van kruisbestuiving met andere gelijkaardige territoria, te optimaliseren om zo bij te dragen aan een evenwichtige en duurzame economische groei, werkgelegenheid en sociale, ecologische en maatschappelijke ontwikkeling binnen de EU. Territoriale cohesie impliceert daarom maatwerk dat een nieuw soort beleidsmaatregelen mogelijk maakt waarbij het optimaliseren van dit territoriale kapitaal centraal staat.

Territoriale cohesie is een Europese beleidsstrategie die streeft naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het gehele Europese territorium. Het levert zo een belangrijke bijdrage aan de realisatie van de Lissabon- en Göteborgstrategieën vanuit een complementair territoriaal perspectief. Territoriale cohesie raakt niet aan de interregionale solidariteit want voor een evenwichtige ontwikkeling dient iedere regio (en burger) ten minste te beschikken over bepaalde basisvoorzieningen zoals schoon drinkwater, toegang tot onderwijs en medische zorg, die voor een deel vervat zitten in de bestaande convergentiedoelstellingen. Vlaanderen garandeert onder meer aan al haar inwoners een basismobiliteit voor basisonderwijs^A. Tot slot bestrijdt territoriale cohesie de negatieve effecten die het gevolg zijn

van een onevenwichtige en niet-gecoördineerde wederzijdse impact van het huidige economische en sociale cohesiebeleid.

Succesvolle territoriale cohesie veronderstelt een nauwgezette identificatie van de endogene potenties van territoria en de mogelijkheden die er zijn voor kruisbestuiving, die ook grensoverschrijdend, transnationaal of interregionaal kan zijn. Teneinde deze identificatie te kunnen uitvoeren en de strategie op haar effectiviteit en efficiëntie te kunnen beoordelen zijn aangepaste territoriale omschrijvingen en indicatoren noodzakelijk die betere vergelijkingen tussen verschillende territoria mogelijk maken.

Territoriale cohesie kan slechts slagen als ze wordt opgevat als een geïntegreerd samenwerkingsproces waarbij sectoroverschrijdend (o.a. ruimte, economie, sociaal, ecologie, landbouw, mobiliteit, cultuurhistorie), tussen verschillende actoren (beleid, burgers, ondernemingen, non-profit, ngo's), tussen bestuursniveaus en tussen territoria wordt samengewerkt om de vooropgestelde doelstelling te bereiken.

Binnen Vlaanderen wordt deze geïntegreerde werkwijze onder andere toegepast binnen de structuurplanning^B, de operationalisering hiervan in bijvoorbeeld het ontwikkelingsperspectief van het Economisch Netwerk Albertkanaal^C en de uitvoering in strategische projecten^D. Andere voorbeelden van geïntegreerd werken zijn de streekontwikkelingspacten van de Regionaal Sociaal-Economische Overlegcomité's (RESOC's)^E, stadscontracten^F tussen Vlaamse centrumsteden en de Vlaamse gewestelijke overheid en Flanders Port Area^G. Territoriale cohesie kan, door middel van kruisbestuiving met gelijkaardige en/of aangrenzende territoria, de effectiviteit van deze initiatieven verhogen en de positieve resultaten naar andere Europese gebieden verspreiden.

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.

2a 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?

De toevoeging van het begrip Territoriale cohesie in het Lissabon verdrag, naast sociale en economische cohesie maakt dit één van de hoofddoelstellingen van de Unie. Daarom is het cruciaal dat de EU hierin haar rol opneemt. Dit betekent dat de EU haar wettelijke, financiële en 'soft law' instrumenten dient in te zetten om deze doelstellingen te bereiken.

Europees sectorbeleid beïnvloedt de endogene potenties van territoria, in negatieve en positieve zin, maar in de totstandkoming van sectorbeleid wordt nog onvoldoende rekening gehouden met deze territoriale impact. Dit zorgt ervoor dat Europees sectorbeleid niet altijd even effectief is en soms zelfs met ander sectorbeleid en/of cohesiebeleid dat gevoerd wordt op andere schaalniveaus conflicteert. Als voorbeeld van Europees sectorbeleid dat de

territoriale cohesie van het Europese grondgebied versterkt kan ‘Motorways of the Sea’⁴ genoemd worden.

Voor de inzet van EU middelen betekent dit dat naast andere transversale EU doelstellingen (zoals klimaat, energie, sociaal-maatschappelijk doelstellingen) ook territoriale cohesie beter zou moeten doorwerken in de Operationele Programma’s van alle lidstaten. Bovendien moeten de resultaten meetbaar zijn en een meerwaarde creëren op het niveau van de EU als geheel. Dit betekent dat in bepaalde gevallen betere subsidiariteit en een efficiënter gebruik van middelen wenselijk is. Dit kan betekenen dat in bepaalde gevallen de Europese Unie het meest geëigende bestuursniveau is om bepaalde actie te ondernemen.

Een analyse van Europees sectorbeleid op haar territoriale impact is een taak van de EU. Dit kan door een territoriale impact assessment te integreren in de impact assessment die de Europese Commissie al uitvoert op haar eigen beleidsvoorstellen.

Niet alleen dient de Commissie de territoriale impact van haar eigen sectorale beleid te analyseren, er dient ook een geïntegreerde Europese strategie ontwikkeld te worden teneinde te komen tot territoriale cohesie.

Ook de effectiviteit en de efficiëntie van het bestaande cohesiebeleid dient geëvalueerd te worden. De effecten van het cohesiebeleid moeten worden gemeten. Zijn regionale ongelijkheden in voldoende mate verminderd of is een bijsturing vereist? Heeft het cohesiebeleid misschien ook onbedoelde neveneffecten. Een bijsturing van het cohesiebeleid naar een beleid meer gericht op het optimaliseren van de endogene potenties van territoria moet tot de mogelijkheden behoren.

Aangezien territoriale cohesie de ontwikkeling van de endogene potenties van territoria centraal stelt is onderzoek nodig om deze potenties te identificeren en zo kruisbestuiving met andere territoria mogelijk te maken. Ook ruimtelijke analyses van europabrede ontwikkelingen (bijvoorbeeld voor klimaatverandering, mondialisering transportstromen, demografische ontwikkelingen/migratiestromen) met een impact op de endogene potenties van territoria zijn daarom noodzakelijk⁵.

Ten slotte dienen ook huidige territoriale tendensen op verschillende en misschien nieuwe schaalniveaus geanalyseerd te worden teneinde de kennis en het begrip van territoriale cohesie te vergroten. Sinds 2002 levert ESPON hiertoe een waardevolle bijdrage.

2b In hoeverre dient de territoriale schaal van de beleidsinterventie te verschillen naar gelang van de aard van de behandelde problemen?

De territoriale impact van bepaalde problemen dient bestudeerd te worden binnen hun mondiale en Europese context. (klimaatverandering, mondialisering van de wereldeconomie met veranderende transportstromen en congestie als gevolg, migratiestromen, demografische uitdagingen, etc).

Sommige problemen komen voor op een Europese schaal zoals klimaatverandering maar hebben al naar gelang de verschillende geografische morfologie een andere impact (vb

⁴ Door MoS wordt het mogelijk perifere gebieden zoals moeilijk bereikbare eilanden, beter te ontsluiten. Daarnaast speelt MoS een belangrijke rol in het ontlasten van het dichtgeslibde wegennet.

⁵ Het in november 2008 door DG Regio gepubliceerde ‘Regions 2020: an assessment of future challenges for EU regions’ geeft hier een goede aanzet toe.

overstromingsrisico's in kustgebieden, extremere droogten in Zuid-Europa) Dat vraagt om een strategie op mondiaal/ Europees niveau en concrete maatregelen op lokaal/regionaal niveau. Aangezien administratieve grenzen geen rekening houden met deze geografische kenmerken kunnen de regionale oplossingen ook grensoverschrijdend, transnationaal of interregionaal van aard zijn.

Als voorbeeld kan hierbij verwezen worden naar het waterbeleid waar in uitvoering van de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water onder meer wordt voorzien in grensoverschrijdende samenwerking, aangezien een stroom, rivier of waterloop niet stopt aan de grens. Enerzijds is er sprake van samenwerking op Benelux-niveau, anderzijds zijn er verschillende internationale commissies opgericht die specifiek werken rond een bepaald stroomgebied.

Andere problemen spelen wellicht enkel op een lokaler niveau, maar niet noodzakelijkerwijs slechts in één territorium. De beleidsinterventies dienen daarom lokaal van aard te zijn, maar er kan geleerd worden van regio's met vergelijkbare problemen. Het stimuleren van contacten en het samenwerken tussen deze territoria bij het nemen van beleidsmaatregelen is eveneens een taak van het nationale en/of Europese beleidsniveau.

Tot slot bestaat er een bepaalde categorie problemen die juist veroorzaakt zijn door de administratieve en/of geografische barrières die nationale/regionale grenzen hebben opgeworpen en die de samenwerking en de interpersoonlijke en interbestuurlijke relaties ontmoedigen.

2c Zijn voor gebieden met specifieke geografische kenmerken speciale beleidsmaatregelen noodzakelijk? Zo ja, welk soort maatregelen?

Nee, territoriale cohesie baseert zich juist op de endogene potenties, kansen en beperkingen, van ieder territorium. Beleidsdoelstellingen op Europees niveau dienen doorvertaald te worden naar de specifieke kenmerken van deze territoria. Ook territoria met bepaalde geografische kenmerken hebben endogene potenties waar specifiek op ingezet moet worden. Voor de EU als geheel en voor de verschillende territoria afzonderlijk geldt dat deze diversiteit aan potenties een troef is en geen nadeel. Dit kan ertoe leiden dat er voor verschillende beleidsinstrumenten gekozen wordt, al naar gelang het te ontwikkelen territoriale kapitaal, zonder dat deze beleidsinstrumenten gebaseerd zijn op zuiver geografische kenmerken zoals perifere ligging, berggebied of eiland.

3. Beter samenwerken

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

3a Welke rol dient de Commissie te spelen bij de bevordering en ondersteuning van territoriale samenwerking?

De Commissie dient een europabreed strategisch perspectief te ontwikkelen dat een geïntegreerd kader biedt om territoriale cohesie uit te voeren. Deze uitvoering is maatwerk waarbij het geëigende bestuursniveau maatregelen neemt om grensoverschrijdende problemen aan te pakken. Door het promoten van het concept territoriale cohesie en het sensibiliseren

van sectoren met een grote territoriale impact kan de Commissie de grensoverschrijdende en transnationale samenwerking stimuleren.

Territoriale cohesie moet bereikt worden door een betere territoriale samenwerking. De Commissie kan hier via ESPON aan bijdragen door het aanleveren van territoriaal relevante informatie (verkenningen van onderwerpen met een belangrijke territoriale impact zoals bijvoorbeeld klimaatverandering, migratie/demografie, toename van vervoersstromen) en analyses van territoriale ontwikkelingen.

Vooraf op het vlak van grensoverschrijdende en transnationale samenwerking bemoeilijken administratie, wetgevende en culturele verschillen nog altijd een effectieve samenwerking. De Commissie kan een coördinerende rol vervullen door het bieden van een forum voor uitwisseling van informatie en best practices van territoriale samenwerking (lokaal, regionaal, grensoverschrijdend)

3b Is er behoefte aan nieuwe vormen van territoriale samenwerking?

Binnen Europa zijn in principe de kennis en de middelen beschikbaar om via integrale gebiedsontwikkeling aan territoriale samenwerking te doen. Door het uitwisselen van best practices over vormen van gebiedsgerichte samenwerking met andere territoria kan deze kennis geoptimaliseerd worden. Daarnaast zijn er regio's met geografisch gezien vergelijkbare omstandigheden in verschillende EU landen. Ook in dit geval kunnen uitwisselingen van best practices nuttig zijn.

3c Is er behoefte om nieuwe wetgevende en managementhulpmiddelen te ontwikkelen om de samenwerking, ook aan de buitengrenzen, te vergemakkelijken.

Wetgevende initiatieven voor het creëren van nieuwe structuren moeten tot een minimum beperkt blijven. Vlaanderen kan voor wat betreft grensoverschrijdende samenwerking gebruik maken van het volgende juridische instrumentarium:

- de Europese kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale collectiviteiten en overheden,
- de Benelux overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden en autoriteiten,
- het Akkoord van Brussel tussen België en Frankrijk inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen,
- de verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS).

Naast dit juridisch instrumentarium bestaan er ook verschillende grensoverschrijdende commissies/samenwerkingsverbanden om ook grensoverschrijdend het territoriale cohesiebeleid verder vorm te geven. Zo worden binnen de Benelux grenscommissie Vlaanderen-Nederland (VLANED)^H procedures uitgewerkt om ruimtelijke plannen en MER-procedures grensoverschrijdend te consulteren. Voorbeelden van territoriale samenwerkingsverbanden waarbij Vlaamse territoria grensoverschrijdend en/of transnationaal samenwerken met territoria met gelijkaardige endogene potenties zijn onder andere het MAHHL-samenwerkingsverband^I, de Eurometropool Rijsel-Kortrijk-Doornik^J en de internationale stroomgebiedbeheerplannen voor de Schelde en de Maas.

Op het niveau van projectuitvoering ontbreekt bij territoriale samenwerking (grensoverschrijdend, transnationaal, interregionaal) echter een éénduidig bestuurlijk referentiekader en daarom zijn hier wel nieuwe managementhulpmiddelen wenselijk, al was het maar om verschillende procedures, die het gevolg zijn van verschillende interpretaties van EU-richtlijnen te stroomlijnen. Hiermee samenhangend is er ook nood aan een strategisch kader waarbinnen de opportuniteit van nieuwe EGTS structuren afgewogen kan worden.

Een éénduidig bestuurlijk referentiekader in combinatie met bovenstaand instrumentarium heeft de potentie om doelstelling 3 ‘territoriale samenwerking’ van het EFRO programma verder uit te bouwen, mits er voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Een herverdeling van de beschikbare Europese fondsen met een groter aandeel voor ‘territoriale samenwerking’ tot gevolg, is hiervoor noodzakelijk.

4. Betere coördinatie

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

4a Hoe kan de coördinatie tussen territoriaal en sectoraal beleid worden verbeterd?

Vlaanderen ervaart een steeds groter wordende impact van Europees sectorbeleid op haar territoriaal kapitaal. Er is hierdoor nood aan een betere samenwerking bij de totstandkoming van beleid, niet alleen door deze impact in een zo vroeg mogelijk stadium in kaart te brengen, maar ook door meerdere beleidsvelden te betrekken bij de beleidsvorming. Daarnaast bestaan er grote verschillen tussen de uitvoeringsinstrumenten waarover de verschillende beleidsvelden en/of bestuursniveaus beschikken. Deze instrumenten zouden ingezet moeten kunnen worden om ook transversale en territoriale cohesie doelstellingen te realiseren.

In Vlaanderen ondervindt het beleidsveld ruimtelijke ordening dat bij Europees sectorbeleid de ruimtelijke impact vaak onvoldoende wordt meegenomen. Juist op regionaal niveau waar deze verschillende ruimteclaims moeten worden geïmplementeerd op het terrein, heeft dit gevolgen voor het ruimtelijke beleid dat Vlaanderen wenst te voeren. Daarom is er op Europees niveau nood aan een betere afstemming tussen sectoren. Dit kan door de ruimtelijke impact van Commissievoorstellen te bekijken, aanvullend op de al bestaande impact assessments die de Commissie op haar voorstellen uitvoert, en de ruimtelijke effecten van gevoerd beleid te analyseren. Binnen Vlaanderen zou het EFRO-programma als hefboom kunnen dienen om de implementatie van het ruimtelijk-planningsbeleid te bevorderen door het realiseren van doelstellingen uit het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen (RSV)^K.

4b 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 gebruikt?

In principe moet bij ieder sectoraal beleidsvoorstel nagegaan worden wat de impact hiervan op de endogene potenties van de Europese territoria is. Voor sommige sectoren is deze territoriale impact meer evident dan bij anderen. De meest in het oog springenden zijn: vervoer, economie, landbouw en milieu. Op Europees niveau kan een ex ante territoriale

impact assessment van Commissievoorstellen een belangrijke stap zijn in de bewustwording van de territoriale impact van Europees beleid.

Het Groenboek territoriale cohesie besteedt te weinig aandacht aan sectorale beleidsvormen die bijdragen aan de territoriale cohesie van het Europese grondgebied zoals bijvoorbeeld de invulling van het waterbeleid^L en de infrastructurele continuïteit van Europese vervoersnetwerken over de grenzen heen, waaronder een netwerk van hogesnelheidstreinen, scheepvaart op waterwegen^M, etc.

4c Hoe kan de samenhang van territoriale beleidsvormen worden versterkt?

Zoals werd aangegeven in vraag 3a, is er nood aan een strategisch kader op Europees niveau met betrekking tot territoriale cohesie alsook een structuurplanning op nationaal/gewestelijk/lokaal niveau die via maatwerk en in overleg met alle relevante actoren het territoriale kapitaal van ieder territorium verzilvert.

Verticale samenhang wordt gecreëerd door op EU niveau te vertrekken van een doorgesproken kader. Wat dit concreet betekent wordt verder toegelicht in vraag 4d.

Horizontale samenhang heeft betrekking op afstemming tussen de verschillende partners in grensoverschrijdende en transnationale netwerken. Vaak zijn deze onvoldoende op de hoogte van elkaars endogene potenties, beslissingsstructuren, etc. Versterking van de samenhang vereist het mogelijk maken van en een belangrijke investering (in termen van middelen en tijd) in vormen van horizontale en verticale communicatie.

4d Op welke manier kunnen communautair en nationaal beleid beter worden gecombineerd om bij te dragen tot territoriale cohesie?

Teneinde de doelstelling van territoriale cohesie te bereiken moet beleid op het geëigende bestuursniveau gevoerd worden. Op communautair niveau dient een globale strategie te worden ontwikkeld om tot territoriale cohesie te komen en kan er gewerkt worden aan een gereedschapskist met beleidsopties (financiële instrumenten, ruimtelijke managementtools, etc.). Nationaal/gewestelijk en lokaal beleid heeft een belangrijke rol als integrator en bij het stimuleren van integrale gebiedsontwikkeling. Consultatie van lidstaten, regio's en lokale autoriteiten bij het uittekenen van een europabreed strategisch perspectief dat een kader biedt voor territoriale cohesie is hierbij essentieel.

5. Nieuwe territoriale partnerschappen

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

5a 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?

Zeer zeker. Als noodzakelijk klankbord en volwaardige partners in het beleid, maar ook om de doorstroom van maatregelen naar de burger te bevorderen (informatie/communicatie). Dit

zal de legitimiteit van het EU-beleid verder bevorderen en het democratisch deficit verminderen.

5b Hoe kan de gewenste mate van betrokkenheid worden bereikt?

Er kan een gezamenlijke strategie op basis van gemeenschappelijke objectieven worden bepaald waarin ieder beleidsniveau en iedere actor zijn eigen rol te vervullen heeft en hiervoor zijn eigen verantwoordelijkheid draagt. Door op een zo lokaal mogelijk niveau aan integrale gebiedsontwikkeling te doen waarbij vele sectoren/NGO's/burgers die zich identificeren met de eigen 'beleefde' ruimte betrokken worden.

Door aan te tonen dat beleid effectiever en efficiënter kan door rekenschap te geven van de impact op het territoriale kapitaal van de territoria binnen de EU kan ook op het niveau van lidstaten en de Europese Unie de betrokkenheid bij territoriale cohesie worden verhoogd.

6. Verbeteren van het inzicht in territoriale cohesie

6a Welke kwantitatieve/kwalitatieve indicatoren moeten op EU-niveau worden ontwikkeld om de kenmerken en trends op het gebied van territoriale cohesie te versterken?

Er dienen gemeenschappelijke indicatoren gehanteerd te worden die aangeven in hoeverre er ontwikkelingen zijn in de territoriale cohesie van het gehele Europese grondgebied (bereikbaarheid, internettoegang, demografische ontwikkeling).

Er dienen thematische indicatoren gehanteerd te worden die aangeven welke de territoriale potenties en beperkingen van een regio zijn (vb overstromingsrisico's, gevolgen klimaatverandering, aanwezige kennisstructuur ten opzichte van andere regio's in de wereld, onroerend erfgoed, natuur, innovatiepotentieel, migratiesaldo, congestie, etc).

Er dienen indicatoren te worden ontwikkeld die aangeven welke impact Europees beleid heeft gehad of zal hebben op de endogene potenties van de territoria binnen de Europese Unie.

Het is voor Vlaanderen zeer belangrijk dat deze indicatoren meetbaar zijn om een evaluatie van het territoriale cohesiebeleid mogelijk te maken.

Toelichting bij gebruikte Vlaamse voorbeelden en begrippen:

^A In Vlaanderen is de geografische toegankelijkheid van onderwijs en vorming zeer groot. Voor basisonderwijs in het bijzonder zijn de scholen in Vlaanderen gelijkmatig over het territorium verspreid. De grondwet garandeert ouders niet enkel vrijheid van schoolkeuze maar ook een transportregeling, gefinancierd door de overheid, indien de school zich op meer dan 4 kilometer van de woonplaats bevindt.

^B Structuurplanning is in Vlaanderen decretaal vastgelegd en biedt met het RSV een raamwerk voor het werken aan de gewenste ruimtelijke structuur van Vlaanderen. Het is een langetermijnvisie voor de ruimtelijke ontwikkeling dat een kader geeft voor de voorbereiding, bestemming en uitvoering van beslissingen met een ruimtelijke impact.

^C De structuurplanning wordt onder meer geoperationaliseerd door het afbakenen van stedelijke gebieden en uitwerken van ruimtelijke visies op belangrijke economische knooppunten. Voor het Economisch Netwerk Albertkanaal is zo'n visie ontwikkeld in samenspraak met twee provincies, 25 gemeenten en verschillende overheidssectoren.

^D In uitvoering van het RSV stelt de Vlaamse overheid subsidies beschikbaar voor publieke actoren die door het realiseren van een concreet project bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van Vlaanderen. Deze projecten moeten o.a. een impact hebben op Vlaams niveau, vertrekken vanuit bestaande visies en de samenwerking van ruimtelijke actoren in een gebied stimuleren.

^E Vlaanderen telt vijftien Regionaal Sociaal-Economische Overlegcomité's (RESOC's) die decretaal belast zijn met de opmaak en het uitvoeren van een streekpact. Dit streekpact omvat een integrale visie m.b.t. sociaal-economische ontwikkeling van de regio (d.w.z. afgestemd met aanpalende beleidsdomeinen zoals ruimtelijke ordening, mobiliteit, leefmilieu, welzijn en onderwijs). Een streekpact wordt opgemaakt voor een termijn van zes jaar en is het resultaat van het overleg tussen de sociale partners, de gemeentebesturen en het provinciebestuur.

^F De Vlaamse Regering sluit met elk van de 13 centrumsteden een stadscontract af, dat de uitdrukking is van de globale visie van de ontwikkeling van de stad en de financiële en administratieve ondersteuning daarvan door de Vlaamse overheid. De stadscontracten weerspiegelen de engagementen van zowel de Vlaamse Regering als van de stad, met respect voor de ontwikkelde stadsvisie.

^G Middels Flanders Port Area ondersteunt de Vlaamse overheid de vier Vlaamse havens, in samenwerking met deze havens zelf en de hele sector. Zij doet dit door de gemeenschappelijke aspecten en de onderlinge samenwerking tussen de havenbesturen, de overheid en de privésector te bevorderen en te versterken. De invloed van Flanders Port Area stopt niet in de havens maar reikt tot in het gemeenschappelijke hinterland. Een gemeenschappelijke visie over duurzaam goederenvervoer vergroot de efficiëntie van investeringen in infrastructuur en vermindert de negatieve effecten die gepaard gaan met minder duurzame vormen van vervoer.

^H Op basis van een ministeriële beschikking houdt de Benelux grenscommissie Vlaanderen-Nederland zich bezig met de integrale coördinatie van de ruimtelijke plannen in het Vlaams-

Nederlandse grensgebied. In deze commissie hebben verschillende bestuursniveau's (rijk, gewestelijk, provincies) en sectoren zitting. Op dit moment is er een testfase voor grensoverschrijdende planconsultatie lopende.

^I Het MAHHL-samenwerkingsverband is een samenwerking tussen de steden Maastricht, Aken, Heerlen, Hasselt en Luik. De burgemeesters hebben op regelmatige basis overleg en organiseren gezamenlijk jaarlijks een veiligheidsconferentie. Daarnaast zijn er verschillende werkgroepen actief binnen deze stedelijke samenwerking die activiteiten organiseren op het gebied van mobiliteit en arbeidsmarkt, Maastricht Culturele Hoofdstad, klimaat en duurzame energie, etc.

^J De Eurometropool Rijsel-Kortrijk-Doornik is een grensoverschrijdend samenwerkingsverband tussen 14 verschillende overheden. Samen willen zij problemen in de grensstreek oplossen en de welvaart en het welzijn van de inwoners en ondernemingen verhogen. Enkele problemen die om een prioritaire aanpak vragen zijn de wettelijke drempels voor tewerkstelling van grensarbeiders, de toenemende grenscriminaliteit of het tekort aan vlot grensoverschrijdend openbaar vervoer. De Eurometropool Rijsel-Kortrijk-Doornik was het eerste samenwerkingsverband in Europa dat gebruik maakte van het EGTS.

^K Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is een wetenschappelijk onderbouwde visie over hoe Vlaanderen moet omgaan met de schaarse ruimte om een zo groot mogelijke ruimtelijke kwaliteit te krijgen. Het is sinds 1997 van kracht als kader voor het ruimtelijk beleid. Het plan stelt dat Vlaanderen de resterende open ruimte maximaal moet beschermen en de steden moet herwaarderen zodat zij aangename plekken worden om te leven. Deze visie wordt volgens vier invalshoeken uitgewerkt: voor de stedelijke gebieden, het buitengebied, de economische gebieden en de lijninfrastructuur.

^L Bij de uitvoering van de verplichtingen voortvloeiend uit de Kaderrichtlijn Water zijn allerlei instrumenten ontstaan die tot doel hebben geïntegreerd, duurzaam en grensoverschrijdend samen te werken. Zo worden in de schoot van de Internationale Maascommissie en de Internationale Scheldecommissie stroomgebiedbeheerplannen voor beide rivieren opgesteld waar alle aangrenzende regio's bij betrokken worden. Projecten die uit deze internationale samenwerking voortvloeien (vb. Scaldit voor het Scheldebekken en Amice voor het Maasbekken) genieten daarenboven Interreg-steun. Bij de toekomstige uitvoering van de Richtlijn over overstromingsbeoordeling en – beheer zal op een analoge manier gewerkt worden.

^M Ook de scheepvaart draagt bij aan de duurzame en evenwichtige ontwikkeling van het Europese grondgebied maar hiervoor is naast de infrastructurele beschikbaarheid van de waterweg ook de continuïteit in het gebruik in tijd, in exploitatie en uitrusting van het netwerk is een vereiste. Daaronder vallen o.a. het afstemmen en beperken van scheepvaartstromingen, het begeleiden van de scheepvaart op de waterwegen door middel van River Information Systems en het afstemmen van evenementen en baggerwerken.

NL

NL

NL



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	3
2.	Naar een meer evenwichtige en harmonieuze ontwikkeling.....	5
2.1.	Concentratie: verschillen in densiteit aanpakken.....	6
2.2.	Regio's onderling verbinden: afstand overbruggen.....	7
2.3.	Samenwerking: verdeeldheid aanpakken.....	7
2.4.	Regio's met specifieke geografische kenmerken	9
3.	Territoriale cohesie in debat en praktijk op communautair en nationaal niveau	10
3.1.	Territoriale cohesie bij het programmeren van EU-beleid.....	10
3.2.	... en in het debat in en tussen de lidstaten	11
4.	Discussievragen.....	12

**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 Oostzeegebied, 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 voorname 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 EU¹, al sinds dit is ontstaan. Verschillende sectorale beleidsvormen hebben een specifieke territoriale impact en diverse beleidsvormen omvatten elementen² 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 banenagenda³." Ook in de communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling⁴ 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"⁵, 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.

¹ 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.

² Bijvoorbeeld specifieke regelingen voor ultraperifere gebieden en bepaalde kleine Griekse eilanden.

³ PB L 291 van 21.10.2006, blz. 11.

⁴ PB L 55 van 25.2.2006, blz. 20.

⁵ http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf

2. NAAR EEN MEER EVENWICHTIGE EN HARMONIEUZE ONTWIKKELING⁶

Het patroon van verstedelijking in de EU is uniek. De EU telt circa 5 000 kleine steden⁷ en bijna 1 000 grotere steden⁸, 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 wereld⁹.

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 agglomeraties¹⁰ worden voorkomen, alsmede het hoge energie- en grondgebruik dat zo typerend is voor uitdijende stadgebieden¹¹. 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 evenwichtiger 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.

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

⁷ Inwoneraantal tussen 5 000 en 50 000.

⁸ Inwoneraantal groter dan 50 000.

⁹ www.citypopulation.de.

¹⁰ Zie OESO, 2007, *Competitive Cities in the Global Economy*.

¹¹ 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 CO₂-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 (plattlandsgebieden 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 plattlandsgebieden, 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 plattlandsgebieden 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 gezondheidszorg¹².

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

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

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 integratie¹³.

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.

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

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

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 beleidlijnen 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 Onderzoeksruijme, 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 woonplaats¹⁴. 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?

¹⁴ 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

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



T.a.v. Nele Haegeman

Rozenstraat, 4 1000 BRUSSEL
Tel. (02)553.45.77 - Fax (02)553 26 50NOTA VOOR DE HEER DIRK VAN MECHELEN
Vlaams minister van Financiën en Begroting en
Ruimtelijke Ordening

uw kenmerk

vragen naar / e-mail

martienaa.vanwynendale@mow.vlaanderen.be

ons kenmerk

KDW/MWW/09/00063

telefoonnummer

02/553.75.77

datum

16 februari 2009

BETREFT: Vlaams standpunt m.b.t. Groenboek Territoriale Cohesie.

1. Dossier

Het advies van de Inspectie van Financiën is gesteund op de nota van de secretaris-generaal van het departement RWO zonder kenmerk, omvattende inz. een ontwerp-nota aan de Vlaamse regering en een ontwerp-standpunt van de Vlaamse overheid. Een hoogdringend advies wordt gevraagd.

2. Beknopte samenvatting

In uitvoering van de beslissing van de Vlaamse regering van 18/7 jl. gebeurde op ambtclijk niveau een coördinatie (via het departement RWO) van de Vlaamse reactie op het "Groenboek over territoriale cohesie, van territoriale diversiteit een troef maken" dat op 6/10 jl. door de Europese Commissie werd gepresenteerd. Reacties dienen vóór 28/2 e.k. aan de Commissie bezorgd te worden.

"Territoriale cohesie" wordt ingevolge de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon toegevoegd aan de doelstellingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Bedoeling is om op Europees niveau meer belang te hechten aan de ruimtelijke dimensie van het beleid. Territoriale cohesie wordt een gedeelde bevoegdheid van de Europese Commissie en de lidstaten.

In gaat het ontwerp-standpunt nader in op de discussievragen die de Europese Commissie zelf in haar Groenboek had geformuleerd. Het is de bedoeling dat de Commissie in het late voorjaar van 2009 een korte samenvatting maakt van dit debat.

Voorgesteld wordt dat de Vlaamse regering het Vlaamse ontwerp-standpunt m.b.t. het Groenboek Territoriale Cohesie goedkeurt en de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening gelast dit standpunt tijdig aan de Europese Commissie te bezorgen.

Afschriften:

- Dhr. Minister-president van de Vlaamse Regering
- Dhr. Secretaris-generaal van het departement DAR
- Dhr. Secretaris-generaal van het departement RWO
- Dhr. Secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting
- Dhr. Inspecteur-generaal van Financiën, Coördinator

3. Opmerkingen Inspectie van Financiën

3.1. Wettigheid en regelmatigheid, doelmatigheid- budgettair

De Inspectie van Financiën geen bijzondere bemerkingen bij het voorgelegde dossier.

In het ontwerp-standpunt wordt territoriale cohesie gedefinieerd als een Europese beleidsstrategie die, door de endogene potenties van territoria te optimaliseren en gebruik makend van een geïntegreerd samenwerkingsproces, streeft naar een duurzame en evenwichtige ontwikkeling van het gehele Europese grondgebied.

Het Groenboek Territoriale Cohesie is in zeer algemene bewoordingen opgesteld. Logischerwijze geldt hetzelfde voor het ontwerp-standpunt dat nadere invulling probeert te geven aan de vragen die in dat Groenboek zijn geformuleerd. Het is voor de Inspectie van Financiën niet duidelijk wat de juiste draagwijdte van het debat is.

Anderzijds staan in het ontwerp-standpunt geen storende elementen, al komt de stelling dat voor gebieden met specifieke geografische kenmerken (bv. perifere ligging; berggebied; eiland) geen speciale beleidsmaatregelen noodzakelijk zijn, niet overtuigend over (punt 2c). Het is natuurlijk wel begrijpelijk dat men vanuit Vlaanderen het Europese (structuur)beleid zo weinig mogelijk wil laten afhangen van dergelijke "zuivere" geografische kenmerken.

Wat het budgettaire aspect betreft, is de Inspectie van Financiën van oordeel dat het voorstel geen weerslag heeft op de begroting zodat het gemotiveerd begrotingsakkoord niet dient ingewonnen te worden.

Geen verdere bemerkingen.

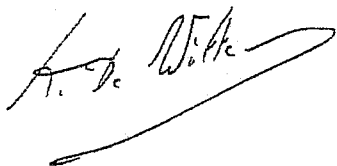
3.2. Ondergeschikte besturen

P.m.

4. Besluit

Gunstig advies.

In toepassing van artikel 6, §5 van het besluit van de Vlaamse regering van 19/1/01 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak adviseert de Inspectie van Financiën dat dit dossier geen budgettaire weerslag heeft zodat het gemotiveerd begrotingsakkoord niet dient ingewonnen te worden.



Kris DE WITTE
Inspecteur-generaal van Financiën.