

Europese regionale politiek

J. Van Ginderachter, Kabinetschef Kabinet van de Gemeenschapsminister van Externe Betrekkingen

Inleiding

Op het eerste gezicht lijkt het nogal paradoxaal dat de Europese Economische Gemeenschap (EG) zich bezighoudt met regionaal beleid. Inderdaad de verdragen die de Europese Gemeenschappen hebben ingesteld werden afgesloten tussen Staten; het is dan ook logisch dat deze zelf instaan voor de ontwikkeling of rekonversie van hun regio's. Het Verdrag van Rome van 25 maart 1957 voorziet dan ook geen hoofdstuk over het regionaal beleid zoals dit wel het geval is bijvoorbeeld voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Overigens dachten de Europese wetgevers destijds waarschijnlijk dat het creëren van een gemeenschappelijke markt zulkdanige economische groei zou teweegbrengen dat de regionale problemen wel automatisch zouden worden opgelost, desgevallend met de actieve steun van de betrokken lidstaten. Zo dient dan ook de tekst geïnterpreteerd van de preambule van het Verdrag van Rome waarin wordt gesteld dat zou worden gestreefd naar een harmonische ontwikkeling van de economieën waarbij het verschil tussen de onderscheiden regio's en de achterstand van de minder-begunstigde onder hen zal worden weggewerkt; dezelfde gedachte wordt trouwens in artikel 2 van het Verdrag dat de beginselen ervan vastlegt, herhaald.

Dit alles neemt niet weg dat op verscheidene plaatsen in het Verdrag van Rome expliciet wordt verwezen naar de regionaal-economische problematiek. Dit is vooral het geval in artikel 130a waarbij de Europese Investeringsbank (EIB) wordt opgedragen om projecten te financieren die de ontwikkeling van minder begunstigde regio's op het oog hebben, alsmede in artikel 92, § 3c waarbij steunmaatregelen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd indien zij de ontwikkeling van bepaalde economische gebieden op het oog hebben. Bij de uitstippeling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het vervoerbeleid en het sociaal beleid wordt ook voorgescreven rekening te houden met specifiek regionaal-economische problemen. Ook het Verdrag van Parijs van 18 april 1951 houdende oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) voorziet in zijn artikel 56, § 2 dat rekonversiesteun kan worden verleend; hoewel niet expliciet is voorgescreven dat deze steun dient te gaan naar bedrijven die zich in de streek vestigen waar de kolen- of staalindustrie wordt afgebouwd, gaat het hier de facto om Europese regionale steun die reeds van in de zestiger jaren op systematische wijze werd toegekend.

Het Europees regionaal beleid kende echter zijn grote doorbraak op 1 januari 1973 naar aanleiding van de uitbreiding van de EG tot Ierland, het Verenigd

Koninkrijk en Denemarken. Sinds het einde van de zestiger jaren had voornamelijk Italië weliswaar aange drongen tot het actief optreden van de EG ten gunste van de regionaal-economische ontwikkeling, maar men moest toch wachten op Ierland en Groot-Brittannië die er een politieke voorwaarde van maakten voor hun toetreding. Het duurde dan nog wel een paar jaar vóórleer het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in 1975 van start kon gaan. Tegelijkertijd trouwens werd een veel groter regionaal-economisch accent ingebouwd in de landbouwstructuurpolitiek; men denke bijvoorbeeld maar aan de bergboerenregeling (hill-farming) die voor een groot deel ten voordele van bepaalde landbouwstreken in Groot-Brittannië, Frankrijk en Italië werd uitgewerkt. Hoofdbekommer nis hierbij was de onderontwikkeling van bepaalde streken in de Gemeenschap met Europees geld te bekampen. Deze doelstelling werd nogmaals bevestigd met de tweede en derde uitbreiding van de EG naar Griekenland (1.1.1981) en Portugal en Spanje (1.1.1986) toe. In de oorspronkelijke EG met zes lidstaten lag het zwaartepunt van regionaal-economische problematiek op Zuid-Italië (Mezzogiorno), maar in de uitgebreide EG tot twaalf lidstaten zijn ook Ierland, Griekenland, Portugal en grote delen van Spanje eveneens, zoniet nog meer, als onderontwikkelde gebieden te beschouwen. Het gemiddeld inkomen per capita in Portugal ligt ongeveer op de helft van het Europese gemiddelde en in sommige streken van deze lidstaat bereikt het maar één vierde. Tegelijkertijd bracht de economische crisis, vooral dan in het Noorden van de EG, zware werkloosheid teweeg die in bepaalde streken snel opliep tot 20% en meer. Hierbij kreeg de regionaal-economische problematiek in de EG een dubbele dimensie: enerzijds de in omvang steeds maar toenemende onderontwikkeling van bepaalde gebieden (20% van de EG-bevolking) en anderzijds de in intensiteit steeds maar toenemende rekonversieproblematiek. Hierbij komt de Noord-Zuid spanning tussen het rijkere Noorden met zijn rekonversieproblematiek en het armere Zuiden met zijn ontwikkelingsproblematiek steeds sterker op de voorgrond. Politiek wordt hierbij nogal eens verwezen naar het Europa van de twee snelheden. Budgetair vertaald betekent dit dat het armere Zuiden steeds meer geld verlangt uit de Europese kas om zich aan de gemeenschappelijke regels van mededinging en economisch beleid te kunnen onderwerpen. Gezien ook de EG met zware financiële moeilijkheden te kampen heeft, leidt deze situatie ieder jaar weer tot grote moeilijkheden bij het opmaken van de Europese begroting.

Konkreet gezien kan het Europees regionaal beleid thans in twee delen worden opgesplitst: de controle van de Europese Commissie op de regionale steun van

de lidstaten en de financiële steun van de Europese instellingen aan de regionale ontwikkeling en reconversie.

Kontrolle op regionale steun

Bij het openstellen van de markten en de afschaffing van de doeanetarieven diende men er over te waken dat deze niet de facto zouden worden vervangen hetzij door bepaalde gedragingen van ondernemingen (b.v. afspraken voor marktverdeling), hetzij door financiële steun van overheidswege aan ondernemingen. De konkurrentieregels die in het Verdrag van Rome werden ingebouwd zijn dienaangaande dan ook zeer duidelijk. In principe is iedere steun van overheidswege aan een onderneming, een sektor of een regio verboden. Toch werden voor de regionaal-ekonomische ontwikkeling enkele uitzonderingen voorzien. Het duurde echter jaren vooraleer de Europese Kommissie haar doctrine dienaangaande kon uitstippelen, wat eens te meer bewijst hoezeer de regionaal-ekonomische problematiek politiek van belang is.

Het beleid van de Europese Kommissie inzake de regionale steun van de lidstaten (en ondergeschikte besturen) behelst volgende elementen:

1. De aanduiding van de steungebieden

In principe komen alleen deze gebieden — arrondissementen — in aanmerking wier inkomen per hoofd significant d.i. 15% onder het nationale gemiddelde ligt of wier werkloosheidsgraad significant d.i. 10% boven het nationale gemiddelde ligt; deze drempels worden echter verscherpt t.o.v. die lidstaten wier inkomen, respectievelijk werkloosheidsgraad boven, respectievelijk onder het Europese gemiddelde ligt. Ook wordt rekening gehouden met andere criteria als daar zijn de ekonomisch monostruktuur van een regio, de evolutie van de werkloosheid, enz.

2. De intensiteit van de steun

In die regio's waar steun wordt toegelaten dient deze in funktie te staan van de noden van de regio m.a.w. de meest onderontwikkelde gebieden kunnen van de hoogste steun genieten en omgekeerd. Zo wordt de Europese Gemeenschap onderverdeeld in vier categorieën: in de meest-onderontwikkelde gebieden als Ierland, Noord-Ierland, de Mezzogiorno, en andere mag tot 75% steun worden verleend van de initiële investeringskost van een projekt; omgekeerd mag in centraal Europa slechts tot 20% steun worden verleend of tot 3.500 Ecu (circa 160.000 BF) per gecreëerde werkpost.

Gans Benelux valt aldus onder deze 20%-regio die echter als netto subsidie equivalent (NSE) dient te worden geïnterpreteerd d.i. na aftrek van belastingen; wanneer b.v. investeringssteun aan een onderneming wordt uitgekeerd en deze onderhevig is aan de vennootschapsbelasting (overigens verschillend van land tot land) dan wordt alleen rekening gehouden met het netto bedrag om het hierboven genoemde percentage te berekenen; omgekeerd zijn in het 20%-plafond ook de fiscale stimuli inbegrepen; de grens van 20% netto subsidie equivalent kan dus bruto gemakkelijk tot 35% oplopen.

3. Regionale specificiteit

Het is natuurlijk niet zo dat overal waar het plafond van 20% is toegelaten, men effectief 20% regionale steun mag toestaan. Inderdaad de regionale steun dient aangepast aan de behoeften en konkreet betekent dit dat b.v. voor Vlaanderen de Europese Kommissie twee soorten plafonds heeft ingesteld namelijk de regio's met 20% (Limburg) en deze met 15% (Kempen en Westhoek).

Voor België trouwens heeft de Europese Kommissie eigenlijk zelf beslist welke de steungebieden zouden zijn en hoe hoog de overheidssteun. De laatste beschikking terzake dateert van 22 juli 1982. Krachtens deze beschikking zien de gebieden er voor België thans als volgt uit:

A. Vlaanderen:

1. Provincie Limburg (20%)
2. Arrondissement Turnhout (15%)
3. Arrondissementen Veurne, Diksmuide, Ieper (Westhoek) (15%)

Krachtens een beschikking van de Kommissie van 31 juli 1985 zal de klassering van Limburg in de categorie van 20% na drie jaar opnieuw worden onderzocht. Op te merken valt eveneens dat de erkenningen als steungebied (15%) van het arrondissement Oudenaarde tot 31 december 1983 en van het Hageland in het arrondissement Leuven tot 21 juli 1985 niet werd verlengd.

B. Wallonië:

Met uitzondering van de arrondissementen Nijvel en — sinds 22 juli 1985 — Moeskroen, en een groot gedeelte van het arrondissement Namen, is gans Wallonië onder een of andere vorm — zij het op beperkte wijze voor de arrondissementen Ath, Doornik en Borgworm en sommige gedeelten van de arrondissementen Hoei en Verviers — als steungebied erkend. De hoogste steun van 20% is voorbehouden aan de arrondissementen Luik, Charleroi en Mons, alsmede aan sommige gemeenten van de arrondissementen Zinnik en Thuin.

Globaal gezien kan gesteld worden dat 33% van de Belgische bevolking door de EG als steungebied wordt erkend, maar slechts 23% van de Vlaamse bevolking. De evaluatie die door de EG in deze t.o.v. België wordt gemaakt is niet strenger of niet lakser dan wat t.o.v. andere lidstaten gebeurt.

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Tijdens de Konferentie van oktober 1972 te Parijs vlak vóór de eerste uitbreiding van de EG besloten de Staats- en Regeringsleiders tot de oprichting van het EFRO. Er weze aan herinnerd dat dit Fonds niet was voorzien in het EG-Verdrag, zoals dit wel het geval was voor het Europees Sociaal Fonds en het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, zodat dit nieuwe instrument diende gecreëerd op basis van artikel 235 van het Verdrag waarbij instemming van alle Lidstaten is vereist. De eigenlijke verordening houdende oprichting van het EFRO kwam op 18 maart 1975 tot stand en toonde heel wat verschillen met de oorspronkelijke



Foto Siemens, Oostkamp

voorstellen van de Europese Commissie. Er werd uiteindelijk geopteerd voor een kwota-systeem waarbij elke lidstaat een vooraf bepaald deel uit het Fonds kreeg toegewezen (zo b.v. 40% voor Italië en 1,5% voor België), terwijl de tussenkomsten van het Fonds in alle nationale steungebieden mogelijk zou zijn (geen EG-prioriteiten). Het principe dat de Europese gelden additioneel dienden aangewend d.i. bovenop de reeds door de lidstaten voorziene middelen voor regionale ontwikkeling werd wel in de verordening geschreven maar in feite niet altijd toegepast; al te vaak werd het Europees geld als terugbetaling aangezien van nationaal gespendeerde middelen, temeer daar de overheidsfinanciën van alle betrokken lidstaten meer en meer in de verdrukking geraakten. Tussenkomsten van het EFRO werden voorzien zowel voor privé-investeringen als voor infrastructuurwerken; in het eerste geval werd 50% van de nationale steun aan de lidstaat terugbetaald, terwijl voor de infrastructuur in principe 30% van de totale kost door het EFRO werd ten laste genomen.

Tegelijkertijd werd door de Raad ook op 18 maart 1975 een Comité voor regionaal beleid opgericht waarin hoge nationale ambtenaren verantwoordelijk voor het regionaal beleid zitting hebben en dat zowel de Europese Commissie als de Raad van Advies dient bij het uitstippelen van het Europees regionaal beleid.

In een dergelijk keurslijf is er weinig ruimte voor een echt Europees regionaal beleid; veeleer ging het om een herverdeling van fondsen ten voordele van de lidstaten met de zwaarste regionale problemen.

Het duurde tot 6 februari 1979 vooraleer de verordening werd herzien. Hierbij werd 5% van het beschikbaar krediet, dat intussen van 500 tot meer dan 1.000 miljoen rekeneenheden per jaar was opgelopen, gereserveerd voor specifiek kommunautaire akties, de zogenaamde buitenkwotum-akties. Hierbij kwam het initiatief bij de Europese Commissie te liggen. Er werd uitgegaan van de idee dat wanneer het Europees beleid bepaalde sectoren, zoals de staalnijverheid, de scheepsbouw en de textielnijverheid rationaliseert, er bepaalde akties dienen te worden ondernomen voor de rekonversie van de door deze maatregelen getroffen gebieden. Zo kwamen de verschillende kommunautaire akties tot stand waarbij, omwille van de geringe omvang van de beschikbare kredieten, de nadruk werd gelegd op de kleinschaligheid (marktstudies, initiatieven ten voordele van de KMO's, af- en ombouw van staal- en textielgebouwen en terreinen); de tussenkomsten werden voorzien niet onder de vorm van projecten maar via speciale programma's die over vijf jaar lopen, en waarbij de Gemeenschap tussen 50 en 70% van de kosten voor haar rekening neemt. Voor België kwamen dus in het kader van de specifieke aktie voor staalregio's de provincies Luik, Henegouwen en Luxemburg aan de beurt (33 miljoen Ecu of circa 1.485 miljoen BF) en in het kader van de specifieke akties voor de textielregio's de arrondissementen Aalst en Oudenaarde alsmede Moeskroen (8 miljoen Ecu of circa 350 miljoen BF).

Bij een volgende herziening van de fondsverordening ging de Commissie ervan uit dat het buitenkwotum-gedeelte van 5 tot 10 en misschien 20% zou kunnen worden opgedreven. Bovendien won de opvatting meer en meer veld dat het buitenkwotum-gedeelte eigenlijk bedoeld was om de rekonversie in de rijke re-

gio's in het Noorden van de EG te ondersteunen. Mede met het oog echter op de tweede en derde uitbreiding van de EG deelde de Raad van Ministers deze opvatting niet en werd bij de tweede grote herziening van de Fondsverordening op 19 juni 1984 het buitenkwotum-gedeelte afgeschaft. Per land werden zogenaamde vorken in het leven geroepen; ieder land kreeg aldus niet een vast percentage uit het Fonds maar wel een minimum- en maximumgrens (voor België 0,61 en 0,82%, rekening gehouden met de uitbreiding van de EG tot twaalf lidstaten).

De som van de minimagrenzen bedraagt 88,63% en deze van de maximumgrenzen 116,47%; natuurlijk kan per jaar niet meer dan 100% worden uitgegeven. Met dit nieuwe systeem wordt gehoopt dat de lidstaten een groter aantal projecten zullen indienen zodat de Europese Commissie een grotere selectie zou kunnen doorvoeren dan tot hiertoe het geval was. Bovendien wordt de mogelijkheid geboden tot het indienen van investeringsprogramma's (tot hiertoe alleen mogelijk voor de kommunautaire buitenkwotum-akties), terwijl de Commissie het recht behoudt kommunautaire programma's voor te dragen als voorheen en dit ten belope van maximum 15% van de in de eerste vijf jaar voorziene kredieten. Tot hiertoe heeft de Europese Commissie in die zin twee voorstellen bij de Raad ingediend: een eerste betreft de uitbreiding van de moderne telekommunikatiemiddelen naar de perifere gebieden van de Europese Gemeenschap met een voorzien krediet van 700 miljoen rekeneenheden (STAR); het andere voorstel strekt ertoe de alternatieve energiebronnen te stimuleren in deze regio's die structureel sterk afhankelijk zijn van ingevoerde energie (367 miljoen rekeneenheden-valorem). In geen van beide gevallen komen Belgische regio's in aanmerking. Tot op heden heeft de Raad in deze nog geen beslissing genomen.

De vraag kan worden gesteld in hoeverre Vlaanderen de beschikbare steun van het EFRO heeft kunnen gebruiken. Globaal gezien kan gesteld worden dat tussen 1975, datum van de inwerkingtreding van het EFRO, en eind 1985 aan Vlaanderen in het kader van het EFRO 2.983 miljoen BF werden toegekend, waarvan 1.013 miljoen BF voor steun aan privé-investeringen (voor de Westhoek liggen deze cijfers respectievelijk op 161 miljoen BF en 5 miljoen BF). In de beginperiode werd vooral de uitrusting van industrieterreinen door het EFRO gekofinancierd. De laatste jaren krijgen de bedrijvencentra heel wat aandacht. Het grootste project in Vlaanderen door het EFRO gesteund is het IMEC (Interuniversitair Centrum voor Micro-Electronica te Leuven): eind 1985 kreeg het meer dan 400 miljoen BF toegewezen.

Besluit

Het Europees regionaal beleid heeft tot doel ontoelaatbare geografische onevenwichten in de Europese Economische Gemeenschap tegen te gaan. Hierbij stelt zich het permanente dilemma van efficiëntie en billijkheid, vrije mededinging en solidariteit, de (gemeenschappelijke) markt en de (Europese) Gemeenschap, waarbij echter het regionaal beleid als overheidsinterventie veel dichter aanleunt bij de markteconomie dan het sectorieel beleid, dat maar al te vaak synoniem is van protec-

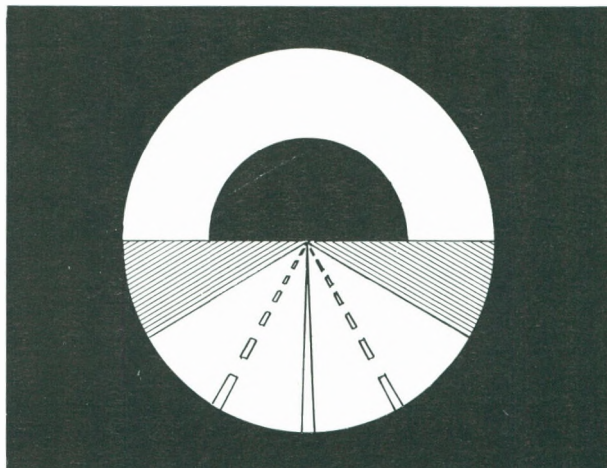
tionisme en iedere economische (en dus ook sociale) vooruitgang in de weg staat.

Om dit doel te bereiken beschikt de EG over twee instrumenten:

1. de controle op de regionale (en sektoriële) steun van de lidstaten (en hun ondergeschikte besturen) die moet verhinderen dat die lidstaten, die — volgens EG-normen — met relatief kleine regionale problemen te kampen hebben maar over relatief omvangrijke middelen beschikken deze 'zonder beperking' zouden aanwenden, zodanig dat andere lidstaten weinig of geen kans krijgen om hun — veel grotere — regionale problemen op te lossen; tevens wordt aldus vermeden dat lidstaten (en ondergeschikte besturen) buiten verhouding tegen elkaar gaan opbieden om (vreemde) investeerders aan te trekken;

2. de financiële steun van het EFRO, het grootste der structuurfondsen dat er met zijn meer dan 3 miljard Ecu (= 145 miljard BF) kredieten, dat 7,5% van het EG-budget vertegenwoordigt, voor zorgt dat ruim 2 miljard Ecu per jaar aan investeringssteun terugvloeit naar de minstontwikkelde (landbouw)gebieden in Europa (20% van de EG-bevolking), terwijl iets minder dan 1 miljard Ecu per jaar wordt besteed aan de rekonversie van industriegebieden met zware werkloosheidsproblemen; bovendien hebben ook de andere financiële instrumenten van de EG een sterk regionale kleur gekregen; hierdoor wordt een reële, zij het misschien wat al te schuchtere bijdrage geleverd tot de harmonische regionale ontwikkeling in de EG.

In de uitgebreide EG van 12 lidstaten zal het Europees regionaal beleid in de toekomst vermoedelijk met grotere selectiviteit worden gevoerd.



industriepark sappenleen POPERINGE opent nieuwe perspectieven voor U

INFO STADSBESTUUR POPERINGE
tel. 057/33 40 81
WIER - BRUGGE
tel. 050/35 81 28

IK GA DUS INVESTEREN IN M'N ZAAK. MIJN BANKIER GEEFT MIJ RAAD.

Enkele jaren geleden startte ik mijn eigen zaak. Ik heb het nooit makkelijk gehad, maar nu gaat het goed. En toch is dat vandaag de dag niet meer voldoende. Als ik echt wil slagen dan moet ik investeren. Ik heb alles grondig nagerekend, een duidelijk omschreven raming gemaakt en uiteindelijk beslist.

Ik praat erover met mijn bankier. Wij nemen samen de verschil-

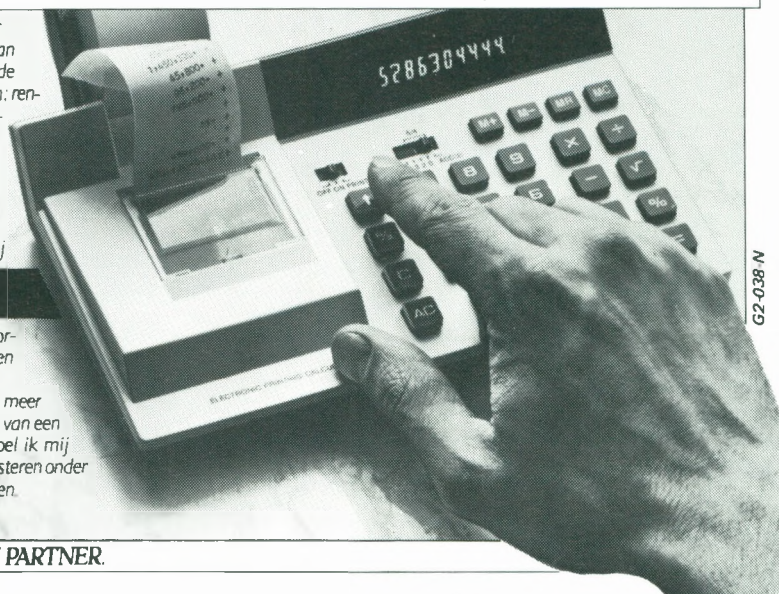
Mijn bankier herinnert mij ook aan de steun die ik van de Staat kan ontvangen: rentesubsidies, kapitaalpremies, fiscale voordelen. Hij legt er mij niet alleen de verschillende aspecten van uit maar hij stelt ook voor mij

INVESTERINGSKREDIET

lende kredietvormen door zoals kaskrediet, financiering en investeringskrediet en ik opteer voor het laatste. Daarna zoek ik samen met mijn bankier welke terugbetalingsvoorwaarden het best aansluiten bij de financiële mogelijkheden van mijn zaak. Ik ben er helemaal gerust in, alles is perfect berekend.

te helpen bij het voorbereiden en opstellen van mijn dossier.

Ik heb eens te meer goeie raad gekregen van een echte partner. Nu voel ik mij zeker. En kan ik investeren onder de beste voorwaarden.



GENERALE BANK



MIJN PARTNER.