

Minaraad

Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen

Briefadvies

van 6 juli 2006

**bij het ontwerp van Vlaamse bijdrage aan het
Nationaal Strategisch Referentiekader voor de
Europese Structuurfondsen**

De heer Geert Bourgeois
Vlaams minister van Bestuurszaken,
Buitenlands Beleid, Media en Toerisme
Emile Jacqmainlaan 20
1000 Brussel

Datum: 6 juli 2006
Uw ref.: BB\LT\ar\Cho(2006)363
Onze ref.: 03.01/L5/2006/465
Betreft: Briefadvies bij het ontwerp van Nationaal Strategisch Referentiekader Vlaanderen voor de programmaperiode 2007 - 2013

Mijnheer de minister,

Op 15 juni '06 ontvingen wij uw adviesvraag over het ontwerp van Vlaamse bijdrage aan het Nationaal Strategisch Referentiekader (NSRK) voor de Europese Structuurfondsen voor de programmaperiode 2007 – 2013 . Gezien het strikte tijdskader op Belgisch en Europees niveau werd het advies van de Raad gevraagd tegen uiterlijk 30 juni '06. Er werd uitstel gevraagd met het oog op de vaststelling van het advies op de eerstvolgende raadszitting.

Uit het persbericht van de Vlaamse Regering van 9 juni '06 kan opgemaakt worden dat de regering eind januari '06 het voorstel van aanpak goedkeurde voor het opstellen van de bijdrage van Vlaanderen aan het NSRK. Eind maart '06 ging de regering akkoord met de voorgestelde prioriteiten van Vlaanderen voor het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO) en vroeg ze bijzondere aandacht voor de prioriteiten die ter versterking en ondersteuning dienen van het hervormingsprogramma van Vlaanderen in het kader van de Lissabonstrategie. Op 9 juni '06 keurde de Vlaamse Regering principieel de bijdrage van Vlaanderen aan het NSRK goed en gelaste de bevoegde ministers 'operationele programma's' op te maken. De bevoegde minister kreeg eveneens de opdracht een brede consultatieronde op te starten over dit ontwerp van bijdrage.

Beperkte betrokkenheid

De Minaraad betreurt de laattijdige adviesvraag en de beperkte adviestermijn. Einde maart '06 ging de regering reeds (principieel) akkoord met de voorgestelde prioriteiten. De Raad krijgt nu twee weken tijd om te adviseren over de prioriteiten, terwijl de regering ondertussen reeds de operationele programma's zal opmaken. Vooral in het licht van de inhoudelijke bedenkingen, die verder in dit advies gemaakt zullen worden, vindt de Minaraad de gevolgde consultatieprocedure niet optimaal. Gezien de korte adviestermijn ziet de Raad zich dan ook genoodzaakt om slechts een briefadvies op hoofdlijnen uit te brengen over dit onderwerp.

De Minaraad betreurt ook dat verschillende organisaties vertegenwoordigd in de Raad niet betrokken zijn geweest bij de opmaak van het nationaal referentiekader. Dit is niet in overeenstemming met art. 26 van de (ontwerp) verordening: *“The national strategic reference framework shall be prepared by the Member State, after consultation with relevant partners as referred to in article 10, according to the modalities that it considers most appropriate and according to its institutional structure. It shall cover the period 1 January 2007 to 31 December 2013.”*¹

Koppeling met gerelateerde beleidsstrategieën

De Minaraad stelt vast dat het NSRK op geen enkele manier de koppeling maakt met de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO). Op 30 september '05 gaf de Vlaamse Regering zijn principiële goedkeuring aan het voorontwerp van VSDO (eerste fase). Ondertussen is de definitieve strategie echter nog steeds niet klaar. Deze vertraging maakt dat het NSRK niet afgestemd kan worden op de VSDO. Dit is een gemiste kans gezien het logische verband tussen beide. Het hoofdthema van het NSRK is de ‘regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid’ (de zgn. doelstelling 2) en vormt het kader voor een mix van beleidsmaatregelen die bijdragen tot een geïntegreerde benadering ten aanzien van groei en tewerkstelling. In de inleiding van het NSRK wordt aangegeven dat de kwaliteit van de ruimte en het milieu, de kracht en de leefbaarheid van de steden en van het platteland hieraan bijdragen: *“Het NSRK streeft naar het bereiken van synergieën tussen de inspanningen van de verschillende beleidssectoren met het oog op een duurzame maatschappelijk-economische ontwikkeling van Vlaanderen.”* De koppeling met de VSDO ligt dan ook voor de hand.

De Minaraad mist ook een koppeling met het Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling (PDPO). Beide documenten worden gelijktijdig uitgewerkt, maar er lijkt weinig wisselwerking en soms zelfs tegenspraak. Waar het PDPO nog uitgaat van de ‘sterke eigenheid’ van het platteland gaat het NSRK uit van een ‘sterke verwevenheid’ van het platteland, en moet het platteland blijkbaar openstaan voor, en kan het zich verwachten aan, nieuwe vestigingen uit de industriële en tertiaire sector, alsook aan nieuwe infrastructuurwerken.

Omgevingsanalyse

Het ontwerp van NSRK bestaat in hoofdzaak uit twee grote delen. In een eerste deel wordt een omgevingsanalyse voor Vlaanderen geschetst, terwijl in een tweede deel de ontwikkelingsstrategieën en prioriteiten voor respectievelijk ESF en EFRO gepresenteerd worden.

¹ *“Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund- General Approach”*

In de omgevingsanalyse gaat de aandacht in de eerste plaats naar een analyse van de Vlaamse arbeidsmarkt. Hier blijkt dat de vergrijzing van de bevolking, het opdrogen van de arbeidsmarkt, de competenties van de werknemers en de deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt de voornaamste aandachtspunten zijn. Ook de analyse van de Vlaamse economische structuur en attractiviteit komt tot algemene gekende conclusies. Dit blijkt uit de aandacht voor onder meer de arbeidsproductiviteit, het belang van de KMO's, de internationale oriëntatie van de Vlaamse economie en de specifiek ruimtelijke kenmerken van onze regio. In de paragraaf over 'economie en milieu', 'economie en energie' en 'economie en mobiliteit' wordt onder meer de analyse uit de Milieurapporten overgenomen. Het NSRK benadrukt de gerealiseerde ont koppeling in Vlaanderen van afval en emissies met economische groei. De Raad wijst er op dat het slechts over een 'relatieve' ont koppeling gaat. Aangezien de economie groeit, nemen de afvalberg en de emissies nog steeds toe. Er is namelijk nog geen sprake van een absolute ont koppeling (effectieve daling van de milieudruk) die noodzakelijk is om voor een substantiële verbetering van het leefmilieu te zorgen. De Minaraad is daarenboven van mening dat de voorgestelde analyse een stap verder zou moeten zetten. De koppeling tussen de problemen op de arbeidsmarkt en de toestand van het milieu in Vlaanderen wordt niet gelegd. De Vlaamse economie blijft intensief in het gebruik van grondstoffen en energie, terwijl er nog steeds teveel structurele stimuli bestaan die maken dat op de inzet van arbeidskrachten bespaard wordt. De Minaraad is er zich van bewust dat bijvoorbeeld een fiscale hervorming (minder fiscale lasten op arbeid gecompenseerd door meer lasten op bijvoorbeeld energie en grondstoffengebruik) geen (exclusieve) Vlaamse bevoegdheid is.² Toch is het NSRK de plaats bij uitstek om dergelijke pistes op nationaal niveau te verkennen.

Vanuit beleidsoogpunt is het tweede deel van het NSRK, met de ontwikkelingsstrategieën en prioriteiten, echter belangrijker dan de omgevingsanalyse. De middelen van de Europese fondsen zullen via operationele programma's besteed worden aan de geselecteerde prioriteiten.

EFRO-prioriteiten: milieu ruimer invullen

Met betrekking tot de EFRO-prioriteiten valt dadelijk de lage prioriteit op die in het Vlaamse NSRK gegeven wordt aan milieu. In tegenstelling tot de recente beslissing van de Europese Raad,³ waar 'milieu en risicopreventie' één van de drie prioriteiten is voor het hoofdstuk 'Regionale Concurrentiekracht en Werkgelegenheid', wordt 'milieu' in het Vlaamse NSRK niet als een prioriteit benoemd. De Vlaamse prioriteiten zijn (1) kenniseconomie en

² De screening van bestaande Vlaamse subsidies op hun milieu-impact is wel een Vlaamse bevoegdheid.

³ Europese Raad, *Common Position adopted by the Council on 12 June 2006 with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999.*

innovatie (met een verwijzing naar milieu-innovatie), (2) ondernemerschap, (3) ruimtelijke en economische factoren en (4) stedelijke ontwikkeling. Onder de laatste twee punten wordt o.a. aangegeven dat *“In functie van een duurzaam en optimaal medegebruik van grotere, samenhangende Natura 2000 bos- en natuurgebieden zal Vlaanderen dan ook investeren in de nodige ontsluitings-, herstel- en inrichtingsprojecten”* en *“de toeristisch-recreatieve ontsluiting van grotere samenhangende natuur- en bosgebieden die op dit moment reeds duurzaam beheerd worden.”* Verder wordt eveneens verwezen naar de verhoging van de leefkwaliteit in de steden. De Minaraad stelt echter vast dat in artikel 5 van de Europese EFRO-verordening de milieuprioriteit veel ruimer ingevuld wordt:

- 2) *environment and risk prevention, and in particular:*
 - (a) *stimulating investment for the rehabilitation of the physical environment, including contaminated, desertified and brownfield sites and land;*
 - (b) *promoting the development of infrastructure linked to biodiversity and investments in NATURA 2000 sites, where this contributes to sustainable economic development and/or diversification of rural areas;*
 - (c) *stimulating energy efficiency and renewable energy production and the development of efficient energy management systems;*
 - (d) *promoting clean and sustainable public transport, particularly in urban areas;*
 - (e) *developing plans and measures to prevent and cope with natural (e.g. desertification, droughts, fires and floods) and technological risks;*
 - (f) *protection and enhancement of the natural and cultural heritage in support of socio-economic development and the promotion of natural and cultural assets as potential for the development of sustainable tourism.*

Aansluitend bij de EFRO-verordening is de Minaraad van mening dat ook in het Vlaamse NSRK verwijzingen moeten opgenomen worden die het mogelijk maken dat ook projecten rond bodemsanering, energie-efficiënte, hernieuwbare energie, duurzame mobiliteit en milieurisicobeheer gesteund kunnen worden.

De EU Commissie heeft inzake de financiering van natuur duidelijk geopteerd voor de integratieoptie. De co-financiering van Natura 2000-projecten zal in de toekomst voornamelijk moeten gebeuren via de verschillende Europese fondsen.⁴ Inzake natuur en biodiversiteit zijn in de genoemde EFRO-verordening diverse doelstellingen opgenomen (artikel 5,2 b, zie citaat hierboven). In het ontwerp NSRK voor Vlaanderen treft de Raad twee aanknopingspunten voor co-financiering van Natura 2000 en biodiversiteit. Onder de

⁴ *Communication on the financing of Natura 2000, 15 juli 2004.*

prioriteit 'ondernemerschap' wordt de mogelijkheid voorzien voor begeleiding van startende ondernemers op het platteland bij het omgaan met extra juridische beperkingen en feitelijke opportuniteiten, bijvoorbeeld in speciale beschermingszones zoals Natura 2000-gebieden. De bijdrage van deze maatregel in de effectieve invulling van natuurontwikkeling in Natura 2000-gebieden acht de Raad als zeer beperkt.

Deze bepaling is niet alleen onduidelijk, maar zelfs misleidend. Dit lijkt te insinueren dat Natura 2000 een hinderpaal is voor opstartende ondernemingen. Terwijl het precies de Natura 2000-gebieden zijn die nog enige rechtszekerheid geven en een duidelijk kader scheppen voor een dynamisch en toekomstgericht natuurbeleid. Het is aan de overheid om instandhoudingdoelstellingen uit te werken en ten uitvoer te leggen. Door zelf te investeren in grotere en dynamischere natuurgebieden kan vermeden worden dat de verplichtingen uit de natuurwetgeving telkens opnieuw op de schouders van individuele ondernemers vallen. Onze ondernemingen kreunen niet onder een teveel aan natuur, maar onder te weinig natuur.

Enkel de kapstok die voorzien is onder de prioriteit 'ruimtelijkeconomische omgevingsfactoren' biedt voor de Raad daadwerkelijke mogelijkheden voor Natura 2000. In functie van een duurzaam en optimaal medegebruik van grotere, samenhangende Natura 2000 bos- en natuurgebieden zal Vlaanderen investeren in de nodige ontsluitings-, herstel- en inrichtingsprojecten. De Raad wenst het belang hiervan te benadrukken en vraagt om in het operationeel programma voldoende maatregelen te voorzien voor de concrete uitwerking van deze doelstelling. De scope moet wel opengetrokken worden. Dit is niet alleen van belang voor de toeristische en recreatieve sector, maar evenzeer voor de economie in het algemeen. Als we niet snel werk maken van een krachtadiger natuurbeleid, dan zullen ondernemers en bedrijven in toenemende mate geconfronteerd worden met de grenzen van de draagkracht van de Vlaamse natuur. In de nota wordt verwezen naar de reservoirfunctie van het platteland (p.21). Die reservoirfunctie staat echter zwaar onder druk, en het is belangrijk dat er maatregelen genomen worden om die druk te verminderen, zodat dit platteland ook nog in de toekomst de reservoirfunctie kan vervullen. Ook het NSRK kan daartoe een bijdrage leveren, onder ander door maatregelen te nemen voor het behoud van de open en toegankelijke ruimte.

ESF-prioriteiten: aandacht voor milieu opnemen

De ESF-prioriteiten zijn toegespitst op de noodzakelijke hervorming van de arbeidsmarkt. Dit neemt niet weg dat de Raad ook hier vindt dat koppelingen met het milieu- en natuurbeleid mogelijk en aangewezen zijn. In het ontwerp Vlaams NSRK voor ESF staat geen enkele verwijzing naar de ondersteuning van Natura 2000-maatregelen. Niettemin meent de Raad dat ook hier een volwaardige invulling dient gegeven te worden aan de integratieoptie. De Raad vraagt om op het niveau van de strategische doelstellingen ook de mogelijkheden te benadrukken inzake de ondersteuning van Natura 2000. In de 'groensector' zijn tal van mogelijkheden voor het creëren van extra tewerkstelling en het verhogen van het activeringspercentage van langdurig werklozen. Zo wijst de Raad onder meer op de mogelijkheden van het betrekken van 'groenarbeiders' in het beheer van Natura 2000-

gebieden.

Een tweede aanvulling van het Vlaamse NSRK kan gebeuren in overeenstemming met een bepaling uit artikel 3 van de ESF-verordening. Die voorziet in steun voor onder meer milieuorganisaties en NGO's met het oog op de versterking van de (lokale) bestuurlijke capaciteiten.⁵ Het Vlaamse NSRK moet aangevuld worden om deze steun ook in Vlaanderen mogelijk te maken.

Tenslotte wijst de Minaraad er op dat het opnemen van milieu- en natuurprioriteiten in het Vlaamse NSRK, zoals hierboven voorgesteld, ook van groot belang is om de financiering mogelijk te maken via EFRO en ESF van projecten die vroeger via LIFE+ gefinancierd werden. De nieuwe LIFE+ verordening bepaalt namelijk dat projecten die middelen kunnen krijgen uit andere Europese fondsen zoals EFRO en ESF niet meer in aanmerking komen voor LIFE+steun.⁶

Het ABVV, de ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VOKA onthouden zich bij dit advies aangezien zij hierover reeds binnen de SERV een advies uitbrachten.

Met de meeste hoogachting,

Hubert David

Voorzitter Minaraad

⁵ Art.3.2.b.ii: *capacity building in the delivery of policies and programmes in the relevant fields, including with regard to the enforcement of legislation, especially through continuous managerial and staff training and specific support to key services, inspectorates and socio-economic actors including social and environmental partners, relevant non-governmental organisations and representative professional organisations.*

⁶ Artikel 10 van de LIFE+ verordening. Europese Raad, *Common position adopted by the Council with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE+)*, 14 juni 2006.