

De toekomst van de Europese Interne Markt, Europa's concurrentiekracht. Waarom grensregio's hierin een belangrijke rol hebben.

Toespraak tijdens ITEM Jaarconferentie 2024 te Gent, 22 november 2024.

Pim Mertens, pim.mertens@maastrichtuniversity.nl

Dit jaar verschenen drie rapporten die door velen met veel interesse zijn ontvangen. Begin dit jaar het rapport van Enrico Letta over de toekomst van de interne markt¹ en in het najaar het rapport van Mario Draghi over Europa's concurrentiekracht². De rapporten zetten toekomstvisies uit voor de toekomstige koers van Europa. Hoewel het niet de covers van de rapporten heeft gehaald, mogen we daar toch een derde element aan toevoegen: grenzen, grensregio's of grensbelemmeringen. Belangrijk hiervoor is het aspect van Territoriale Cohesie. Er moet dan ook een derde rapport worden toegevoegd, dat niet altijd in hetzelfde rijtje met Letta en Draghi wordt genoemd. Dit is het rapport van de zogenoemde High-Level Group of experts on the future of cohesion policy³ dat eveneens dit jaar verscheen.

In het kort

In deze bijdrage zal ik zeker niet pogen om volledig te zijn over de rapporten van Letta, Draghi, noch de High-Level Group. Er is veel geschreven en veel om verder over te discussiëren, maar ik beperk me tot het grenselement. Desalniettemin toch de drie rapporten in het kort.



Draghi

In het rapport van Draghi, stelt hij dat de Europese concurrentiekracht en economisch belang op het wereldtoneel afnemende is. Er zijn drie transformaties die voor ons liggen: (1) het versnellen van innovatie en het vinden van nieuwe groeimarkten; (2) het hand in hand verduurzamen en stimuleren van concurrentiekracht in een circulaire economie; en (3) het versterken van

¹ Letta, E. (2024). Much more than a market. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enricoletta.pdf>

² Draghi, M. (2024). The future of European competitiveness. Part A | A competitiveness strategy for Europe. https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eucompetitiveness-looking-ahead_en

³ European Commission: Directorate-General for Regional and Urban Policy. (2024). Forging a sustainable future together : cohesion for a competitive and inclusive Europe : report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, February 2024. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/974536>.

zekerheid en afhankelijkheden inperken. Hiervoor stelt Draghi een nieuwe industriestrategie voor Europa voor, gebaseerd op vier bouwstenen. Een gecoördineerde strategie wat industrie, concurrentie en handelsbeleid betreft, significante investeringen, een hervormde EU governance met meer coördinatie en tot slot een volledige Interne Markt. Over dat laatste wil ik het vooral met u hebben.

Letta



In het rapport *Much more than a market*, diept Letta het punt van de interne markt exact uit. Na 30 jaar interne markt moet de interne markt worden bijgewerkt aan de nieuwe realiteit. Dat bediscussieert hij in zes hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk opent met een vijfde vrijheid, de vrijheid van onderzoek en innovatie waarbij mobiliteit van onderzoekers, studenten en data onder andere moet worden vereenvoudigd en

gestimuleerd. Interoperabiliteit, harmonisering en coördinatie zijn daarbij enkele sleuteltermen. Deze sleuteltermen komen in andere hoofdstukken ook vaak terug, met bewijs waar de interne markt nog stukt. Daar kom ik zo nog op. Anderzijds vraagt Letta ook aandacht voor de negatieve effecten van de interne markt, mede geconfronteerd met de huidige transformaties. Een interne markt en vrijheden heeft er ook toe geleid dat in bepaalde regio's sprake is van een braindrain. Economische en innovatieve krachten concentreren zich in bepaalde sterkere regio's. De zogenoemde *twin transition*, van de digitale en verduurzamingstransitie heeft hierbij alleen maar een versterkend effect.⁴ Onderzoek heeft uitgewezen dat regionale verschillen hierdoor toenemen. Het is onder andere daarom dat Letta ook een sterk pleidooi houdt voor de rol van cohesiebeleid hierin.

High-Level Group



En daar komt dan ook de brug naar het derde rapport van de High-Level Group. Cohesiebeleid en de interne markt versterken elkaar, aldus ook de Europese Commissie. In het rapport van de High-Level Group is gekeken naar de behaalde resultaten van Cohesiebeleid, wat het zou moeten doen en hoe cohesiebeleid zou moeten veranderen. Cohesiebeleid is goed voor ongeveer een derde van het totale EU

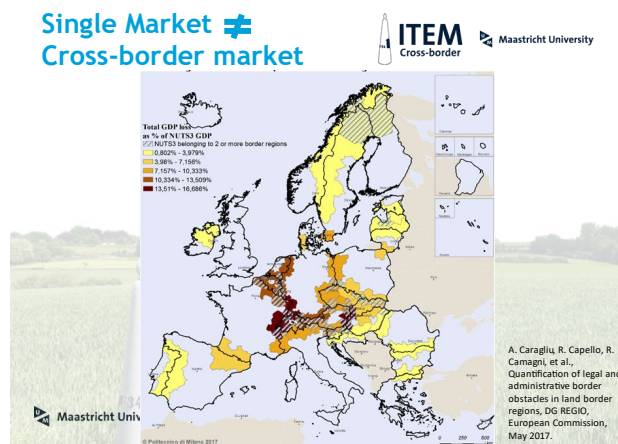
budget, dat zich richt op sociale, economische en territoriale cohesie. Specifiek voor grensoverschrijdende samenwerking is zo'n 2,5% gereserveerd in het kader van het Interreg-

⁴ Maucorps, A., Römisch, R., Schwab, T., Vujanovic, N. (2022). *The Future of EU Cohesion. Effects of the twin transition on disparities across European Regions*. Bertelsmann Stiftung: Berlin.

programma, dus aardig wat minder. Natuurlijk hebben ook zij aanbevelingen gedaan. Cohesiebeleid moet transformeren van een programma-gebaseerd naar een *place-based* en transformatief beleid, meer gevoelig voor de regio. Het moet de capaciteiten en governance versterken en het moet vooral makkelijker, flexibeler en met een realistisch budget.

Tot zover deze rapporten. Nu moeten we het specifieker over de rol van de grensregio hierin hebben. We vieren volgend jaar 40 jaar Schengen, vorig jaar 30 jaar interne markt en toch moeten we het weer over die grenzen hebben. Met deze presentatie wil ik graag de drie concepten, interne markt, concurrentiekracht, grensregio's en in bredere zin cohesiebeleid samenbrengen.

Tekortkomingen



Waarom? Omdat Letta terecht stelt dat de interne markt nog niet af is en dit juist veel te maken heeft met de beperkingen van grenzen. In eerdere presentaties, heeft ITEM al vaker het paradox van Europese integratie uiteengezet: Europese integratie heeft niet per definitie tot meer integratie aan de grens geleid. Diezelfde paradox hebben we voor de interne markt. We hebben dertig jaar een interne markt met veel wetgeving, maar dat maakt nog geen grensoverschrijdende markt. Die claim laat

zich goed kracht bijzetten door het plaatje over bbp verliezen. Als we naar de juridische en administratieve grensobstakels binnen de EU kijken, kost dat de Europese interne markt 3% van diens bbp. 458 miljard euro, aldus een econometrische studie in opdracht van de Europese Commissie in 2017⁵. Een andere studie, eveneens uit 2017, identificeerde 239 juridische en administratieve obstakels, opgeworpen door de Europese wetgever zelf, de nationale wetgever of administratieve verplichtingen.⁶ En dan hebben we het nog niet gehad over culturele, taal, organisatorische of financiële barrières bijvoorbeeld. Er zijn sterke, aanhoudende grensobstakels die de ontwikkeling van grensoverschrijdende markten en grensregio's beperken. Geografisch zijn deze effecten sterk verdeeld. Kleine, sterk geïntegreerde en open landen hebben daar meer last van dan landen waarbij dat niet het geval is. Dit concentreert zich dan ook vooral in landen als Nederland, België, Luxemburg op nationale schaal. Regionale verliezen in bbp kunnen optellen tot wel 20%.

Niet alleen de economie, maar ook de 360-graden arbeidsmarkt wordt er door beperkt. Met de interne markt is er het vrij verkeer van personen, maar we hoorden twee weken terug

⁵ Caragliu, A., Capello, R., Camagni, R. (2017). Quantification of legal and administrative border obstacles in land border regions. DG REGIO, European Commission.

⁶ Pucher, J., Stumm, T., & Schneidewind, P. (2017). Easing Legal and Administrative Obstacles in EU Border Regions, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

onze collega prof. Frank Cörvers bij onze Lecture Series nog vertellen dat er wellicht toch geen sprake is van een euregionale arbeidsmarkt.⁷ En dat terwijl grenspendel economisch bewezen waardeverhogend is voor zowel de regio als nationale economie. Met zo'n 1.8 miljoen grensarbeiders in de EU, zo'n 1% van de totale Europese werkzame bevolking⁸ lijkt het vrij verkeer van personen in dit opzicht toch nog niet volledig ontplooid. Zeker nu interne grensregio's toch 1/3 van het Europese grondgebied vertegenwoordigen en een kwart van de Europese bevolking huisvest.⁹ Voor intra-EU mobiele werkers is het cijfer zo rond de 3,5 tot 4%. En deze cijfers zijn ook nog eens sterk geconcentreerd in de westerse Europese regio's. We kennen na 10 jaar ITEM ongeacht allen een flinke handvol van belemmeringen die hieraan ten grondslag liggen, sociale zekerheid, belastingen, diploma-erkenning.. Het leidt ertoe dat het PBL bijvoorbeeld in Nederland concludeerde dat ongeveer 90% van de mogelijke grenspendel nog niet plaatsvindt.¹⁰



Dan naar de vrijheid van goederen en diensten. Het MKB ziet in toenemende mate de interne markt niet als een kans, maar als een last. In een survey van Eurochambres van dit jaar blijkt dat 68% van de respondenten de verschillende contractuele en juridische praktijken binnen de interne markt een significante obstakel vinden.¹¹ Terwijl grote bedrijven hier, met meerkosten, zich wel een weg in kunnen banen, gaat dit ten koste van kleinere bedrijven die binnen nationale

grenzen blijven opereren. Daarin heeft de interne markt ook onvoldoende een oplossend vermogen gebleken te hebben. Volgens de Europese Commissie zelf, bestaan nog zo'n 60% van de obstakels in de dienstensector die geïdentificeerd waren binnen de Interne Markt in het jaar 2002 vandaag de dag nog steeds. In diens rapport verwijst Draghi naar studies die uitwijzen dat intra-EU handelsbarrières voor zo'n 10% verlies aan bbbp zorgen.¹²

Grenzen doen er dus nog steeds toe. Er is vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal, maar kijken we naar de bereikbaarheid over de grenzen dan is deze ook nog niet volmaakt. Hoewel TEN-T corridors via de weg bijna afgerond zijn, is de werking over het spoor nog ver ondermaats bevonden.¹³ Zoomen we in op het grensregionale niveau blijkt dat TEN-T corridors een belangrijke indicator zijn voor de aanwezigheid van

⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=VjA2IVqVSMw>

⁸ Hassan, E., Siöland, L., Akbaba, B., Cinova, D., Gasperini, M., & Geraci, M. (2023). Annual report on intra-EU labour mobility 2022. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/560178>

⁹ European Commission (2024). Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁰ Weterings, A., & Van Gessel-Dabekaussen, G. (2015). Arbeidsmarkt zonder grenzen. Den Haag: PBL (Planbureau voor de Leefomgeving).

¹¹ <https://www.eurochambres.eu/publication/single-market-new-business-survey-reveals-need-for-practical-solutions-to-persistent-cross-border-barriers/>

¹² Draghi, p. 13.

¹³ Letta, p. 83.

grensoverschrijdende spoorlijnen, dat geldt minder voor andersoortige grensoverschrijdend openbaar vervoer zoals bussen. De vervoersprestaties zijn slechter in grensgebieden, zo luiden ook de conclusies in zowel het achtste als het negende cohesieverslag van de Commissie. Wat het spoor betreft, ontbreekt het ongeveer 5% van de verbindingen tussen grensoverschrijdende 'twincities', vergeleken met 0,3% in hetzelfde land. Bovendien is de snelheid van grensoverschrijdende spoorverbindingen veel lager. In het algemeen lijkt er bij de ontwikkeling van transnationale hogesnelheidsspoorverbindingen sprake te zijn van een 'tunneleffect', dat conflicteert met de verbindingen in grensoverschrijdende regio's op lokaal niveau.¹⁴

Een studie uit 2022 wijst 57 obstakels aan, waarvan ongeveer 60% administratief van aard, 20% juridisch en nog eens 20% anders zoals een combinatie van factoren.¹⁵ Hierbij is te denken aan verschillen in de governance, betrokken stakeholders en de complexe administratieve en politieke procedures hierbij gelden. Maar ook de nationale ticketing en prijzingsystemen, niet-coördinatie van tijdsschema's en subsidies die niet verleend of grensoverschrijdend ingezet worden. Draghi somt op dat zo'n 800 verschillende nationale regels voor spoor binnen de EU bestaan.



En dan sluiten we nu het verhaal af met een laatste noot over de eerder genoemde twin transition. Als grensregio's hier inderdaad als 'living labs' van Europese integratie moeten worden aangemerkt, dan is dat niet heel positief. Hoewel een logische redenering zou kunnen zijn dat een Europese Green Deal en het living labs idee zal resulteren in grensoverschrijdende energieinitiatieven, heeft de Grenseffectenrapportage in 2022 het tegenovergestelde geconcludeerd.¹⁶

Ontwikkelingsval

¹⁴ Bertram, D., Chilla T. & Hippe, S. (2023). Cross-border mobility: Rail or road? Space-time-lines as an evidence base for policy debates. *Journal of Borderlands Studies*, DOI: 10.1080/08865655.2023.2249917

¹⁵ European Commission (2022), Study on providing public transport in cross-border regions – Mapping of existing services and legal obstacles – Inventory of administrative and legal obstacles to cross-border public transport, DG Regional and Urban Policy, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁶ Unfried, M. (2022). ITEM Cross-Border Impact Assessment 2022: Dossier 3: Energy Transition and Energy Security. Maastricht: ITEM. <https://crossborderitem.eu/wpcontent/uploads/2023/07/grefrap22-D3-EN.pdf>

Het zijn slechts voorbeelden om het argument te versterken dat de interne markt nog niet af is. Er zijn nog teveel grensbarrières in de interne markt, die mobiliteit, samenwerking, innovatie, cohesie en de toekomstbestendigheid als zodanig beperken. Tegelijkertijd is de interne markt zo ook niet fit om de gehele Europese samenleving adequaat te kunnen dienen. De interne markt werkt niet voor iedereen even goed. Er zijn meer dan 60 miljoen EU burgers die in regio's leven met een lager bbp per hoofd dan in het jaar 2000.¹⁷ Ongeveer 1/3 van de EU burgers leeft in een regio die over de tijd achterop is komen te liggen. Dit zijn regio's die vast zitten in een ontwikkelingsval, waar ook ontevredenheid en euroscepticisme toeneemt.¹⁸ Er zijn onderzoeken waaruit blijkt dat juist in grensgebieden deze ontevredenheid wellicht ook hoger lijkt te liggen. In een andere lezing gaf onze collega prof. Hans Schmeets ook aan dat het vertrouwen in Nederlandse grensgebieden achterligt.¹⁹

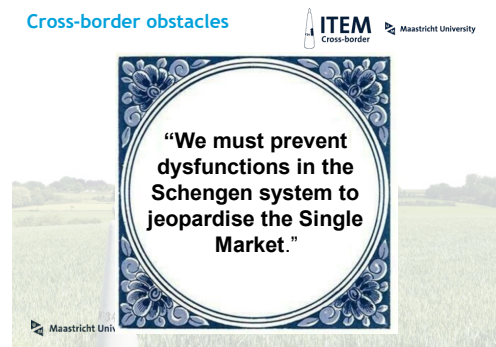


Ongeveer de helft van de EU burgers heeft het gevoel dat het de verkeerde kant op gaat en meer dan een derde kan de rekeningen moeilijk betalen.

Het is daarom dat Letta niet alleen het recht op mobiliteit benadrukt maar ook om te blijven. Het is ook daarom dat Letta hamert op cohesiebeleid en de interne markt als twee zijden van dezelfde munt ter versterking van Europese integratie.

Ontwikkelingsval werd ook geconcludeerd ten opzichte van grensregio's. Ik heb het net al benoemd, er zijn op veel terreinen nog grenzen die een beperkende rol spelen voor de grensregionale ontwikkeling. Letta is daarin stellig, dat zouden we niet moeten willen. Een disfunctionerende Schengen of binnen grenzen vormen een bedreiging voor de interne markt. Het lot van een functionerende interne markt en binnengrenzen is dus verweven.

Daar ligt een belangrijke uitdaging, maar ook tekortkoming. Want hoewel Cohesiebeleid dus een fors budget kent is slechts weinig daarvan ook grensoverschrijdend. Het is voornamelijk gestructureerd volgens lidstaat- of regio-specifieke programma's, met dus slechts 2,5% dat ook echt grensoverschrijdend is. Namelijk: interreg. Interregionale samenwerking binnen en buiten Europese programma's, blijven teveel binnen de administratieve landsgrenzen.



Toekomst = grensregio

In de toekomst, meer Europese steun moet worden gegeven aan samenwerkingsprojecten tussen publieke en private actoren over grenzen heen. Aldus Letta en ook Draghi. Meer

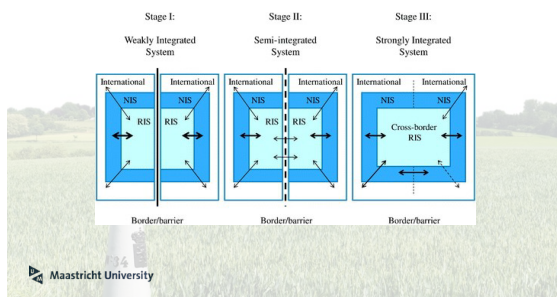
¹⁷ Letta, p. 92 e.v.

¹⁸ Rodríguez-Pose, A., Dijkstra, L., Poelman, H. (2023). The geography of EU discontent and the regional development trap. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=G5KcE9cH7V8>

samenwerking en minder grensbarrières. Het is ook eens goed om die woorden niet alleen maar vanuit ITEM te horen. Sterker nog, ook de High-Level Group deed een gelijksoortige constatering. Dit herbevestigt het belang en de rol van cohesiebeleid en Europese Territoriale Samenwerking als onderdeel daarvan. Interreg is tot nu toe als enige middel mogelijk en ingezet om grenzen te slechten via samenwerkingsverbanden, gezamenlijke projecten en visies en organisaties. Er zijn capaciteiten opgebouwd die over grenzen samenwerken en grensbelemmeringen kunnen adresseren. De toekomst van het cohesiebeleid moet dus ook meer grensoverschrijdend durven te zijn, met meer focus en meer middelen. Maar ook aanpalend beleid moet meer grensoverschrijdend gericht gaan zijn. Niet alleen cohesiebeleid, maar ook andere nationale en Europese beleidsvelden moeten meer grensoverschrijdend werken: dat is de oproep van Letta, Draghi en de High-Level Group – coördinatie en stroomlijnen van verschillende programma's over grenzen heen.

Future of Single Market



De toekomst is meer grensoverschrijdend als het aan de drie rapporten ligt, voor de grensinwoner ter voorkoming van een ontwikkelingsval, maar zeker ook niet in laatste plaats voor het functioneren van de interne markt en de concurrentiekracht van deze interne markt in het globale veld. En zo kom ik daar terug op mijn eerdere stelling dat grensregio's, interne markt en Europa's concurrentiekracht meer met elkaar te maken hebben dan men op het eerste zich zou

vermoeden. Het lot is verbonden aan de mogelijkheid om wel of niet grensbarrières te kunnen overkomen. En zo kom ik daar ook nog eens met onze horizontale integratie, als we horizontaal beter kunnen integreren over de grenzen heen dan gaat het ook beter voor het verticale Europese verhaal. Dat betekent ook om in te zetten op horizontale instrumenten. Door middel van horizontale instrumenten kunnen we komen van zwak geïntegreerde systemen naar een sterk geïntegreerd systeem en dus een sterke interne markt. Instrumenten zoals Letta en Draghi ze benoemen zijn bijvoorbeeld 28^{ste} regimes, regulatory sandboxes en experimenteerclausules. Dit zijn allemaal instrumenten om tot meer juridische flexibiliteit te komen ten gunste van de grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking.²⁰

Border regions as living labs of EU integration: dat betekent dus – als het goed gaat met de grensoverschrijdende regio dan gaat het naar verwachting ook goed met Europa, de interne markt en daarmee de concurrentiekracht.

²⁰ Zie hierover ook: Mertens, P. & Unfried, M. (2024). *European Cross-Border Impact Assessment and Cohesion Policy for Border Regions*. ITEM. <https://crossborderitem.eu/en/publicaties/cross-border-impact-assessment-2024-dossier-1-opportunity-analysis-european-border-impact-assessment-and-cohesion-policy-for-border-regions/>

The future of the European Single Market, Europe's competitiveness. Why border regions have an important role to play in this.

Speech at ITEM Annual Conference 2024 in Ghent, 22 November 2024.

English translation

Pim Mertens, pim.mertens@maastrichtuniversity.nl

Three reports were published this year and were received with great interest by many. Early this year, Enrico Letta's report on the future of the single market²¹ and in the autumn Mario Draghi's report on Europe's competitiveness²². The reports set out future visions for Europe's future direction. Although it did not make the covers of the reports, we may add a third element: borders, border regions or border barriers. Important for this is the aspect of Territorial Cohesion. A third report should therefore be added, which is not always mentioned in the same row with Letta and Draghi. This is the report of the so-called High-Level Group of experts on the future of cohesion policy²³ which was also published this year.

In short

In this contribution, I will certainly not attempt to be exhaustive on the reports of Letta, Draghi, nor the High-Level Group. Much has been written and much to discuss further, but I will limit myself to the boundary element. Nevertheless, the three reports in brief.



Draghi

In Draghi's report, he argues that Europe's competitiveness and economic importance on the global stage is declining. There are three transformations ahead: (1) accelerating innovation and finding new growth markets; (2) hand-in-hand making Europe more sustainable and boosting competitiveness in a circular economy; and (3) strengthening security and reduce dependencies. To this end, Draghi

proposes a new industrial strategy for Europe based on four building blocks. A coordinated

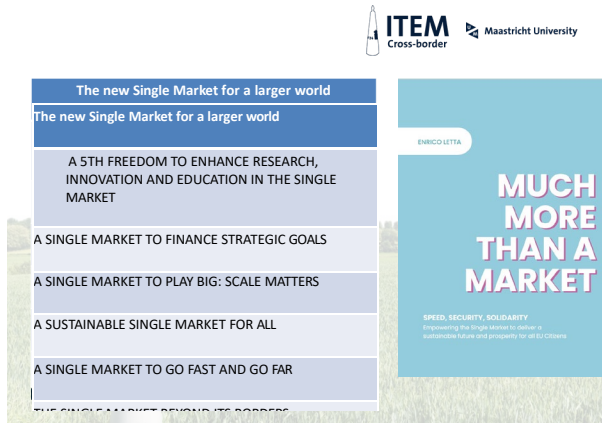
²¹ Letta, E. (2024). Much more than a market. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enricoletta.pdf>

²² Draghi, M. (2024). The future of European competitiveness. Part A | A competitiveness strategy for Europe. https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eucompetitiveness-looking-ahead_en

²³ European Commission: Directorate-General for Regional and Urban Policy. (2024). Forging a sustainable future together : cohesion for a competitive and inclusive Europe : report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, February 2024. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/974536>.

strategy in terms of industry, competition and trade policy, significant investment, a reformed EU governance with more coordination and, finally, a complete Single Market. That last one is what I want to talk to you about in particular.

Letta



In the report *Much more than a market*, Letta deepens the point of the single market exactly. After 30 years of the single market, it needs to be updated to new realities. He discusses this in six chapters. The first chapter opens with a fifth freedom, the freedom of research and innovation in which mobility of researchers, students and data should, among other things, be simplified and stimulated. Interoperability,

harmonisation and coordination are some key terms here. These key terms also recur frequently in other chapters, with evidence where the single market is still stalling. I will come to that in a moment. On the other hand, Letta also calls attention to the negative effects of the single market, partly in the face of current transformations. A single market and freedoms have also led to a brain drain in certain regions. Economic and innovative forces are concentrated in certain stronger regions. The so-called *twin transition*, of the digital and sustainability transition, has only reinforced this.²⁴ Research has shown that this increases regional disparities. It is partly for this reason that Letta also makes a strong case for the role of cohesion policy in this.

High-Level Group



And that is where the bridge to the High-Level Group's third report comes in. Cohesion policy and the internal market reinforce each other, the European Commission also said. The High-Level Group's report looked at the achievements of cohesion policy, what it should do and how cohesion policy should change. Cohesion policy accounts for about a third of total EU budget, which focuses on social,

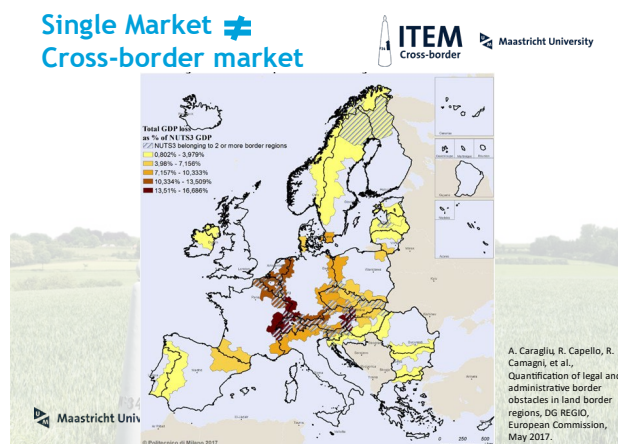
economic and territorial cohesion. Specifically for cross-border cooperation, some 2.5% has been set aside under the Interreg programme, so quite a bit less. Of course, they too made recommendations. Cohesion policy needs to transform from a programme-based to a *place-based* and transformative policy, more sensitive to the region. It needs to strengthen

²⁴ Maucorps, A., Römisch, R., Schwab, T., Vujanovic, N. (2022). *The Future of EU Cohesion. Effects of the twin transition on disparities across European Regions*. Bertelsmann Stiftung: Berlin.

capacities and governance and, above all, it needs to be easier, more flexible and with a realistic budget.

So much for these reports. Now we need to talk more specifically about the role of the border region in this. We are celebrating 40 years of Schengen next year, 30 years of the internal market last year, and yet we need to talk about those borders again. With this presentation, I would like to bring together the three concepts, internal market, competitiveness, border regions and, in a broader sense, cohesion policy.

Shortcomings



Why? Because Letta rightly argues that the single market is not yet complete and this is precisely because of the limitations of borders. In previous presentations, ITEM has often expounded on the paradox of European integration: European integration has not necessarily led to more integration at the border. We have the same paradox for the single market. We have 30 years of a single market with lots of legislation, but that does not make a cross-border market. That claim is well

supported by the picture on GDP losses. Looking at legal and administrative border obstacles within the EU, it costs the European single market 3% of its GDP. 458 billion euros, according to an econometric study commissioned by the European Commission in 2017²⁵. Another study, also from 2017, identified 239 legal and administrative obstacles, raised by the European legislator itself, national legislators or administrative obligations.²⁶ Not to mention cultural, language, organisational or financial barriers, for example. There are strong, persistent border obstacles that limit the development of cross-border markets and border regions. Geographically, these effects are highly distributed. Small, highly integrated and open countries are more affected than countries where this is not the case. This is therefore concentrated mainly in countries like the Netherlands, Belgium, Luxembourg on a national scale. Regional losses in GDP can add up to 20%.

Not only the economy, but also the 360-degree labour market is constrained by it. With the single market, there is the free movement of people, but we heard two weeks back telling our colleague Prof Frank Cörvers at our Lecture Series that there may not be a Euroregional labour market after all.²⁷ And that while cross-border commuting is economically proven to

²⁵ Caragliu, A., Capello, R., Camagni, R. (2017). Quantification of legal and administrative border obstacles in land border regions. DG REGIO, European Commission.

²⁶ Pucher, J., Stumm, T., & Schneidewind, P. (2017). Easing Legal and Administrative Obstacles in EU Border Regions, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

²⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=VjA2IVqVSMw>

add value to both the region and national economy. With some 1.8 million cross-border workers in the EU, about 1% of the total European working population²⁸ the free movement of people in this respect still does not seem to be fully unfolded. Especially as internal border regions do represent 1/3 of European territory and house a quarter of Europe's population.²⁹ For intra-EU mobile workers, the figure is around 3.5 to 4%. And these figures are also highly concentrated in western European regions. We all know after 10 years of ITEM regardless a good handful of barriers underlying this, social security, taxes, diploma recognition.... It leads PBL to conclude, in the Netherlands for example, that about 90% of potential border commuting is not yet taking place.³⁰



Then to the freedom of goods and services.

Increasingly, SMEs see the single market not as an opportunity but as a burden. In a survey by Eurochambres this year, 68% of respondents found the different contractual and legal practices within the single market to be a significant obstacle.³¹ While large companies can, at extra cost, work their way through this, it is at the expense of smaller companies that remain to operate within national borders. In this, the single market has also proved

insufficiently solvent. According to the European Commission itself, some 60% of the barriers in the services sector identified within the Single Market in 2002 still exist today. In his report, Draghi refers to studies showing that intra-EU trade barriers cause some 10% loss of GDP.³²

So borders still matter. There is free movement of people, services, goods and capital, but looking at accessibility across borders, it is not yet perfect either. While TEN-T corridors by road are nearing completion, operation by rail has been found to be far from perfect.³³ Zooming in on the border-regional level, it appears that TEN-T corridors are an important indicator of the presence of cross-border railway lines, this is less true for other types of cross-border public transport such as buses. Transport performance is worse in border areas, both the Commission's eighth and ninth cohesion reports also concluded. As for rail, around 5% of connections between cross-border 'twincities' are lacking, compared to 0.3% in the same country. Moreover, the speed of cross-border rail links is much lower. In general, there

²⁸ Hassan, E., Siöland, L., Akbaba, B., Cinova, D., Gasperini, M., & Geraci, M. (2023). Annual report on intra-EU labour mobility 2022. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/560178>

²⁹ European Commission (2024). Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

³⁰ Weterings, A., & Van Gessel-Dabekaussen, G. (2015). Arbeidsmarkt zonder grenzen. Den Haag: PBL (Planbureau voor de Leefomgeving).

³¹ <https://www.eurochambres.eu/publication/single-market-new-business-survey-reveals-need-for-practical-solutions-to-persistent-cross-border-barriers/>

³² Draghi, p. 13.

³³ Letta, p. 83.

seems to be a 'tunnel effect' in the development of transnational high-speed rail links, which conflicts with links in cross-border regions at local level.³⁴

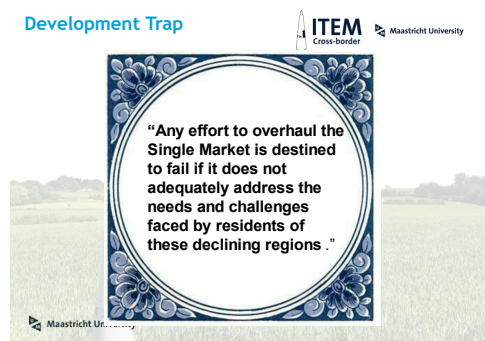
A 2022 study identifies 57 obstacles, about 60% of which are administrative in nature, 20% legal and another 20% other such as a combination of factors.³⁵ These include differences in governance, stakeholders involved and the complex administrative and political procedures involved. But also the national ticketing and pricing systems, non-coordination of timetables and subsidies not granted or used across borders. Draghi lists that some 800 different national rules for rail exist within the EU.



And now we close the story with a final note on the aforementioned twin transition. If border regions are indeed to be categorised here as 'living labs' of European integration, this is not very positive. While a logical reasoning might be that a European Green Deal and the living labs idea will result in cross-border energy initiatives, the 2022 Cross-Border Impact Assessment concluded the opposite.³⁶

Development trap

These are just examples to reinforce the argument that the single market is not yet complete. There are still too many border barriers in the single market, limiting mobility, cooperation, innovation, cohesion and future-proofing as such. At the same time, the single market is thus also not fit to adequately serve all of European society. The single market



does not work equally well for everyone. There are more than 60 million EU citizens living in regions with lower GDP per capita than in the year 2000.³⁷ About 1/3 of EU citizens live in a region that has fallen behind over time. These are regions stuck in a development trap, where dissatisfaction and euroscepticism are also on the rise.³⁸ There are studies showing that precisely in border regions, this dissatisfaction may also seem to be higher. In another

³⁴ Bertram, D., Chilla T. & Hippe, S. (2023). Cross-border mobility: Rail or road? Space-time-lines as an evidence base for policy debates. *Journal of Borderlands Studies*, DOI: 10.1080/08865655.2023.2249917

³⁵ European Commission (2022), Study on providing public transport in cross-border regions – Mapping of existing services and legal obstacles – Inventory of administrative and legal obstacles to cross-border public transport, DG Regional and Urban Policy, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

³⁶ Unfried, M. (2022). ITEM Cross-Border Impact Assessment 2022: Dossier 3: Energy Transition and Energy Security. Maastricht: ITEM. <https://crossborderitem.eu/wpcontent/uploads/2023/07/grefrap22-D3-EN.pdf>

³⁷ Letta, p. 92 e.v.

³⁸ Rodríguez-Pose, A., Dijkstra, L., Poelman, H. (2023). The geography of EU discontent and the regional development trap. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

lecture, our colleague Prof Hans Schmeets also indicated that trust is lagging behind in Dutch border regions.³⁹ About half of EU citizens feel things are going in the wrong direction and more than a third find it difficult to pay the bills.

It is for this reason that Letta stresses not only the right to mobility but also to stay. It is also why Letta insists on cohesion policy and the single market as two sides of the same coin to strengthen European integration.

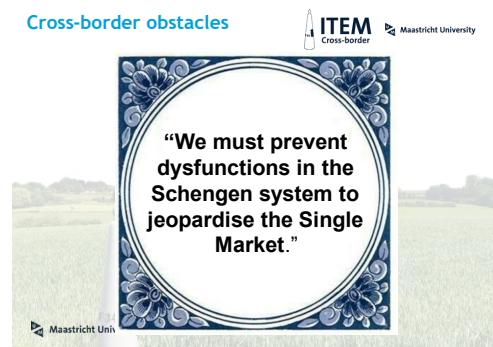
Development trap was also concluded in relation to border regions. I have just mentioned it, there are still borders in many areas that play a limiting role for border-regional development. Letta is adamant about this, we should not want that. A dysfunctional Schengen or internal borders are a threat to the single market. So the fate of a functioning single market and internal borders is intertwined.

Therein lies an important challenge, but also shortcoming. For although Cohesion Policy thus has a substantial budget, only little of it is also

cross-border. It is mainly structured according to Member State- or region-specific programmes, with thus only 2.5% that is actually cross-border. Namely: interreg. Interregional cooperation within and outside European programmes, remain too much within administrative country borders.

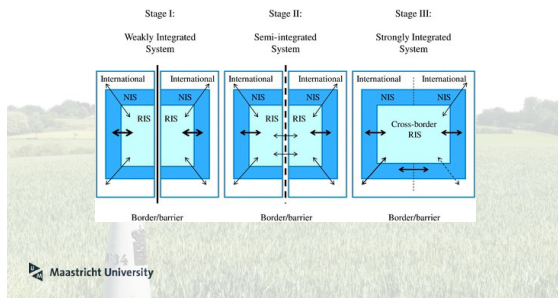
Future = border region

In the future, more European support should be given to cooperation projects between public and private actors across borders. Thus Letta and also Draghi. More cooperation and fewer border barriers. For once, it is also good to hear those words not only from ITEM. Indeed, the High-Level Group also made a similar observation. This reaffirms the importance and role of cohesion policy and European Territorial Cooperation as part of it. Interreg has so far been the only means possible and used to break down borders through partnerships, joint projects and visions and organisations. Capacities have been built that cooperate across borders and can address border obstacles. So the future of cohesion policy must also dare to be more cross-border, with more focus and more resources. But adjacent policies must also become more cross-border oriented. Not only cohesion policy, but also other national and European policies should work more cross-border: that is the call of Letta, Draghi and the High-Level Group - coordinate and streamline different programmes across borders.



³⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=G5KcE9cH7V8>

Future of Single Market



The future is more cross-border if it is up to the three reports, for the border resident to avoid a development trap, but certainly not least for the functioning of the internal market and its competitiveness in the global arena. And so there I come back to my earlier assertion that border regions, internal market and Europe's competitiveness have more to do with each other than one would at first glance presumption. Fate is tied to the ability to cross border barriers or not. And so I get there again

with our horizontal integration, if we can integrate horizontally better across borders then it also goes better for the vertical European story. That also means to engage in horizontal instruments. Through horizontal instruments we can get from weakly integrated systems to a strong integrated system and thus a strong single market.

Tools as named by Letta and Draghi include 28st regimes, regulatory sandboxes and experimentation clauses. These are all tools to achieve greater legal flexibility in favour of cross-border mobility and cooperation.⁴⁰

Border regions as living labs of EU integration: so that means - if the cross-border region is doing well then it is expected to do well with Europe, the single market and thus competitiveness.

⁴⁰ See also: Mertens, P. & Unfried, M. (2024). *European Cross-Border Impact Assessment and Cohesion Policy for Border Regions*. ITEM. <https://crossborderitem.eu/en/publicaties/cross-border-impact-assessment-2024-dossier-1-opportunity-analysis-european-border-impact-assessment-and-cohesion-policy-for-border-regions/>