

Initiatiefadvies over het bergstrekenbeleid

(88/C 175/16)

Op 23 februari 1988 heeft het bureau van het Economisch en Sociaal Comité de Afdeling voor regionale ontwikkeling, ruimtelijke ordening en urbanisme toestemming verleend tot het opstellen van een initiatiefadvies over het bergstrekenbeleid, uitgaande van het informatief rapport dat deze Afdeling op 16 februari 1988 heeft goedgekeurd.

De Afdeling heeft haar advies op 19 april 1988 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Amato.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 255e zitting (vergadering van 28 april 1988) het volgende advies uitgebracht, dat met 35 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het begrip „bergstreek” dekt niet overal in de Gemeenschap dezelfde lading. In dit advies wordt met „bergstreek” bedoeld: een geografische, ecologische, sociaal-economische en culturele eenheid waar de sociaal-economische omstandigheden, het gebrek aan territoriaal evenwicht en de milieuproblemen een gevolg zijn van de hoogteligging en nog een aantal andere natuurlijke factoren.

1.2. Een aanzienlijk deel van het grondgebied van de Gemeenschap (ongeveer 28%) bestaat uit bergstreken; in die gebieden woont nog steeds een niet te verwaarlozen percentage van de Europese bevolking (ongeveer 8,5%).

2. De bergstreken en hun problemen

2.1. De laatste decennia zijn de milieuproblemen in de bergstreken steeds grotere proporties gaan aannemen (op vele gebieden is de situatie onomkeerbaar geworden). Door het wegtrekken van de bevolking, de rooibouw op weiden en bossen, de wildgroei van het toerisme, de luchtverontreiniging, de uitbouw van de infrastructuur en de uitbreiding van de delfstoffenwinning in dagbouw is het evenwicht tussen mens en milieu er volledig verstoord.

2.2. Wegens de permanente natuurlijke handicaps en de nadelige gevolgen hiervan voor het milieu en de sociaal-economische omstandigheden moeten bergstreken als benadeelde gebieden worden beschouwd. Kenmerkend voor bergstreken zijn in de eerste plaats de ontwikkelingsverschillen; deze problemen zijn ontstaan toen er een einde kwam aan de interdependentie tussen de laagvlaktes en het bergland en toen landbouw en industrie vooral in de vlaktes tot bloei begonnen te komen.

2.3. Deze ontwikkelingsachterstand hangt nauw samen met de wijze waarop het algemeen economisch bestel functioneert en met de gevolgen daarvan voor de bergstreken. Een en ander heeft ertoe geleid dat de situatie in de communautaire bergstreken er thans als volgt uitziet:

- a) alle bergstreken zijn door hun geofysische kenmerken op de een of andere manier benadeeld: zij hebben te kampen met permanente natuurlijke handicaps, met alle gevolgen van dien op sociaal-economisch gebied. Toch is dit niet de voornaamste reden waarom bergstreken in moeilijkheden verkeren en waarom een doelgericht beleid t.b.v. dergelijke gebieden noodzakelijk is;
- b) de meeste bergstreken van de Gemeenschap zijn tevens achtergebleven gebieden. De combinatie van natuurlijke handicaps en een geringe ontwikkeling is voor deze gebieden buitengewoon nadelig geweest;
- c) alle bergstreken kampen met een gebrek aan evenwicht. Zelfs wanneer economische groei voorkomt of een schijnbaar evenwicht bestaat, is de sociaal-economische situatie er toch onstabiel.

3. Wat voor een bergstrekenbeleid?

3.1. Juist wegens deze specifieke kenmerken hebben bergstreken niet alleen behoefte aan stimulansen en compensaties, maar ook aan een beleid dat hun verhouding tot de economie en de maatschappij als zodanig wijzigt. Inmiddels begint het erop te lijken dat zowel de lid-staten als de Gemeenschap zich van deze noodzaak bewust zijn geworden en hun beleid dienovereenkomstig beginnen te wijzigen. In de volgende hoofdstukken zullen deze maatregelen geanalyseerd worden om tot positieve vooruitzichten en beleidsvoorstellen te komen. Bovendien moet een bergstrekenbeleid dat de huidige problemen van de bergstreken wil aanpakken, in staat zijn de structurele oorzaken van de ontwikkelingsachterstand van die gebieden weg te werken en tegelijkertijd het natuurlijk milieu te beschermen en te exploiteren.

4. Het bergstrekenbeleid in de Gemeenschap

4.1. Uit het informatief rapport over de bergstreken blijkt duidelijk dat zowel de lid-staten als de Gemeenschap om uiteenlopende redenen de ontwikkeling van hun bergstreken niet globaal hebben benaderd en daarbij evenmin de nodige aandacht hebben geschonken aan de bescherming en exploitatie van het natuurlijk milieu.

4.2. In het rapport worden vier beleidstypes onderscheiden en geanalyseerd: het bergstrekenbeleid als „aanhangel” van het beleid in andere sectoren, het op uitbuiting en „kolonisering” gerichte bergstrekenbeleid, het bergstrekenbeleid als een vorm van bijstand en het bergstrekenbeleid als middel om de bergstreken via dwingende voorschriften te beschermen.

5. Blauwdruk van een beleid ten behoeve van bergstreken

5.1. Heeft een bergstrekenbeleid op communautair niveau wel zin? Het is vrijwel niet mogelijk — en het zou zelfs totaal overbodig en nadelig zijn — alle bestaande regelingen en maatregelen t.b.v. de bergstreken in de Gemeenschap onder één hoed te brengen of één uniforme regeling voor alle communautaire bergstreken uit te werken. De ontwikkelingsachterstand van bergstreken hangt nauw samen met de natuurlijke handicaps van die gebieden. Daardoor lopen de problemen qua aard en omvang sterk van lid-staat tot lid-staat en van regio tot regio uiteen. Een centraal opgezet bergstrekenbeleid heeft dan ook geen nut; wel moet er een beleid komen dat flexibel genoeg is om aan de specifieke omstandigheden in elke bergstreek te worden aangepast.

De analyse van het bergstrekenbeleid van de lid-staten in het informatief rapport heeft ook uitgewezen dat het communautaire beleid tot doel moet hebben de ontwikkeling van de diverse bergstreken op één lijn te brengen zonder evenwel zelf uniform te zijn. Daarom moeten de communautaire instanties:

a) onderstaande algemene doelstellingen voor het bergstrekenbeleid op de verschillende niveaus vastleggen, waarbij het bergstrekenbeleid moet worden benaderd als een integrerend deel van het EG-beleid in het algemeen en dus daarin moet worden ingepast:

- Het natuurlijk milieu, het menselijk potentieel en het culturele erfgoed van de bergstreken in stand houden.
- De ontvolking van de bergstreken een halt toeroepen.
- Niet alleen de gevolgen, maar ook de structurele oorzaken van de ontwikkelingsachterstand van de bergstreken wegwerken.
- De levensomstandigheden in de bergstreken „concurrerend” maken.
- Meer werkgelegenheid scheppen voor de bevolking van de bergstreken;

b) een beleidsstrategie uitwerken om het beleid op de diverse niveaus — de Gemeenschap, de lid-staten, de regio's en de plaatselijke overheden — in goede banen te leiden en ervoor te zorgen dat de vastgelegde doelstellingen zo efficiënt mogelijk kunnen worden verwezenlijkt; hoekstenen van de beleidsstrategie dienen te zijn:

- een globale en geïntegreerde aanpak waarbij de bergstrekenproblematiek vanuit diverse invalshoeken wordt benaderd (economische, sociale, culturele, ecologische, technologische en institutionele aspecten),

- verbetering van de produktiestructuur en totstandbrenging van een nieuwe vorm van ondernemerschap door de plaatselijke bedrijven een samenhangend geheel te laten vormen en voor de bedrijfsvoering ook een beroep te doen op de „buitenwereld”,
- maximale benutting van het eigen — natuurlijk en menselijk — potentieel van de bergstreken,
- toepassing van aangepaste — maar niet „laagwaardige” — technologieën; om deze te kunnen ontwikkelen, moeten ook in de bergstreken zelf onderzoekcentra worden opgericht,
- synergie — en niet alleen maar evenwicht — tussen economische ontwikkeling en milieubescherming waarbij de zorg voor het milieu niet als een plicht mag worden gezien, maar als een instrument van het ontwikkelingsproces moet worden beschouwd,
- uitwerking en financiering van geïntegreerde programma's en projecten. i.p.v. zich te beperken tot het verlenen — op aanvraag — van sectoriële steun,
- autonome ontwikkeling, waarbij de plaatselijke gemeenschappen actief deelnemen aan de uitwerking en tenuitvoerlegging van ontwikkelingsprojecten,
- concrete solidariteit van de gehele samenleving als een soort „maatschappelijk draagvlak” voor het ontwikkelingsproces in de bergstreken.

6. Voorstellen voor een communautair bergstrekenbeleid

6.1. Rol van een communautair bergstrekenbeleid

6.1.1. De Gemeenschap dient het bergstrekenbeleid van en binnen de diverse lid-staten te harmoniseren, uit te breiden en te verdiepen door een specifiek communautair bergstrekenbeleid uit te werken en ten uitvoer te leggen.

6.1.2. De Gemeenschap dient algemene doelstellingen, een beleidsstrategie en concrete beleidsmaatregelen uit te werken (zie in dit verband de hoofdstukken VI en VII van het informatief rapport). Uitgaande van deze beleidsstrategie dient zij dan, enerzijds, het bergstrekenbeleid van de lid-staten te sturen en, anderzijds, zelf de nodige maatregelen t.b.v. bergstreken te nemen.

6.2. Definitie en afbakening van de bergstreken

6.2.1. De door de Gemeenschap en de lid-staten toegepaste methodes voor de indeling van de bergstreken moeten absoluut geharmoniseerd worden, o.m. om eventuele concurrentiedistorsies tussen bedrijven van verschillende lid-staten te voorkomen. Om een dergelijke harmonisatie te kunnen doorvoeren, moet de Gemeenschap een aantal criteria en een lijst van natuurlijke en sociaal-economische handicaps vaststellen (zie de definitie in par. 1.1).

6.2.2. Daarbij moet met de volgende aspecten rekening worden gehouden:

- a) Natuurlijke handicaps. Behalve de in richtlijn 75/268/EEG genoemde factoren (hoogteligging, hoogteverschil en de combinatie hiervan) moeten ook de volgende aspecten in aanmerking worden genomen:
 - niet alleen de hoogte, maar ook andere factoren die bepalend zijn voor het klimaat, zoals de breedtegraad en de geografische ligging,
 - niet alleen het hoogteverschil, maar ook andere morfologische en pedologische aspecten, zoals het reliëf, de bodemgesteldheid, enz.;
- b) Sociaal-economische handicaps:
 - geringe bevolkingsdichtheid,
 - afstand t.o.v. steden en t.o.v. politieke en economische centra, en het daaruit voortvloeiende „isolement”,
 - al te grote afhankelijkheid van de landbouw,
 - beperkte afzetmogelijkheden in de laagvlakte, als gevolg van het feit dat de bergstreken in kwestie aan de rand van de Gemeenschap liggen en niet over goede verkeersverbindingen met het buurland beschikken;
- c) Omvang van de milieuproblemen

6.2.3. Ieder gebied dat met bovengenoemde handicaps te kampen heeft, moet als „bergstreek” worden beschouwd; eventueel moet het criterium „hoogteligging” dan worden aangepast. Welke handicaps daarbij in aanmerking worden genomen en aan welke het meeste belang moet worden gehecht, kan niet voor de Gemeenschap als geheel worden bepaald, maar is afhankelijk van de specifieke situatie in elke bergstreek. Daarom moet de Gemeenschap de lid-staten zelf een lijst met concrete criteria en een voorstel voor de afbakening van hun bergstreken laten uitwerken.

6.2.4. In de meeste nationale wetten en in richtlijn 75/268/EEG wordt bij de afbakening van de bergstreken uitgegaan van de administratieve indeling in gemeenten of delen van gemeenten. Daardoor komt men in vele gevallen tot een grote verbrokkeling van het bergland. In het bergstrekenbeleid moet worden gewerkt met compacte „gebiedsblokken” waarbij de eigenlijke bergstreken met de aangrenzende gebieden worden samengevoegd tot een geografisch en sociaal-economisch geheel (o.m. om tot een betere integratie tussen de bergstreken als zodanig en de gebieden aan de voet van het gebergte te komen). Terecht zou men kunnen opmerken dat een dergelijke verruiming van het begrip „bergstreek” tot een verwatering van de steunverlening kan leiden, terwijl de steun in feite vooral de gebieden met de grootste problemen ten goede moet komen. Om een dergelijke verwatering te voorkomen, kan men de steunverlening afstemmen op de omvang van de problemen in ieder gebied.

6.3. *Rol van de Gemeenschap ten aanzien van de lid-staten*

De Gemeenschap heeft de taak te coördineren, te harmoniseren en te stimuleren. Daarbij is in de eerste plaats het volgende van belang:

- a) de kennis omtrent de problemen van de bergstreken. Het opstellen van het informatief rapport werd bemoeilijkt door het feit dat gegevens en statistische analyses over de bergstreken ontbreken of dat het bestaande materiaal niet homogeen is; aan deze situatie, die een gevolg is van politieke verwaarlozing, moet absoluut iets worden gedaan. Er moeten vergelijkbare statistische gegevens over alle bergstreken in de Gemeenschap komen. Eventueel moeten de lid-staten worden verzocht om hun statistieken te vernieuwen, aan te vullen en aan te passen;
- b) aanpassing van de nationale wetgevingen. De nationale wetgevingen moeten worden afgestemd op de ontwikkeling en het behoud van de bergstreken en worden aangepast aan de doelstellingen, richtsnoeren en maatregelen van de Gemeenschap. Een richtlijn lijkt hiervoor het meest geschikte instrument. Die harmonisatie is vooral van belang voor bergstreken aan de binnengrenzen van de Gemeenschap, daar deze vaak op het grondgebied van verschillende lid-staten liggen; voor dergelijke bergstreken is het van groot belang dat de betrokken lid-staten bij het uitwerken van een steunbeleid dezelfde criteria hanteren);
- c) een efficiënte overheidsplanning en een actieve rol van de overheid bij de ontwikkeling van de bergstreken. Deze uiterst belangrijke taak kan alleen de Gemeenschap vervullen omdat zij de nodige kennis en ervaring kan doorgeven en de nationale en regionale overheden kan stimuleren (o.m. via wettelijke voorschriften) en motiveren (door ze te laten deelnemen aan gezamenlijk gefinancierde programma's die qua inhoud qua aanpak nieuw zijn).

6.4. *De plaats van de bergstrekenproblematiek in het beleid van de Gemeenschap*

6.4.1. Volle aandacht voor de bergstreken

In sommige beleidsprogramma's zijn de bergstreken tot nu toe helemaal niet aan bod gekomen en in andere is met de bergstrekenproblematiek slechts tot op zekere hoogte rekening gehouden. In de eerste categorie programma's moeten voortaan ook maatregelen t.b.v. bergstreken worden opgenomen en in het tweede geval moeten de programma's, waar nodig, worden bijgestuurd. In het informatief rapport wordt uitvoerig uiteengezet hoe het beleid in de diverse sectoren er zou moeten uitzien om een positieve bijdrage te kunnen leveren tot de ontwikkeling van de bergstreken. In het onderstaande wordt alleen maar aangegeven op welke punten het communautaire beleid zou moeten worden aangepast.

6.4.2. Aanpassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

De Gemeenschap zou zich in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet mogen beperken tot

het verlenen van bijstand, maar zou ook maatregelen moeten nemen om de landbouw in bergstreken tot grotere ontwikkeling en op het peil van de landbouw in de laagvlakten te brengen; dit vereist echter een herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Door de koers die tot dusverre is gevolgd op het vlak van het marktbeleid en door het gebrek aan evenwicht tussen marktbeleid en structuurbeleid worden de sterke regio's bevoordeeld, wordt de kloof tussen zwakke en sterke regio's nog groter en is het GLB in zijn huidige vorm in feite niet geschikt om de landbouw en de economie in bergstreken „op te krikken” tot op het niveau dat in andere gebieden is bereikt. Het GLB kan echter alvast op een aantal punten worden gecorrigeerd en aangevuld:

- a) er moet een communautair grondbeleid worden uitgewerkt waarin bijzondere aandacht wordt besteed aan bergstreken. Het GLB heeft zich nooit echt met deze problematiek willen bezighouden en heeft dit aspect steeds aan de lid-staten overgelaten. Uit het informatief rapport (hoofdstuk VII, par. 2) blijkt duidelijk dat in de bergstreken eerst de kwestie van het grondbezit moet worden opgelost voordat een beleid kan worden uitgewerkt — zelfs op communautair niveau — om de produktie in de primaire sector te stimuleren. De Gemeenschap kan niet langer wachten met het opzetten van een volwaardig, passend en concreet grondbeleid;
- b) er moet een beleid komen dat erop gericht is de kwaliteit van typische bergprodukten te verbeteren, en dat voorrang geeft aan de lokale afzetkanalen en -markten;
- c) er moet een structuurbeleid worden uitgewerkt dat harmonieert met het hierboven geschetste grondbeleid; in het kader van dat structuurbeleid moet — zoals wordt aangegeven in hoofdstuk VII, paragraaf 2, van het informatief rapport — voorrang worden gegeven aan geïntegreerde investeringen van coöperaties en andere samenwerkingsverbanden, met name investeringen in gecombineerde landbouw-bosbouw-veeteeltprojecten en in projecten op het vlak van het plattelandstoerisme. Aan kleine bedrijven zou alleen steun mogen worden verleend als zij met andere bedrijven samenwerken;
- d) in de communautaire wetgeving zou moeten worden bepaald dat bergstreken — d.w.z. gebieden die voldoen aan de in paragraaf 6.2 aangegeven criteria — worden vrijgesteld van alle bestaande of nog in te voeren produktiebeperkende maatregelen (melkquota, medeverantwoordelijkheidsheffing, enz.) en van alle soortgelijke maatregelen in het kader van het structuurbeleid (Verordening (EEG) nr. 797/85);
- e) ook de maatregelen ter bevordering van de extensivering van de produktie (Verordening (EEG) nr. 1760/87) en het braakleggen van landbouwgrond zouden niet voor bergstreken mogen gelden;
- f) de problematiek rond de toekenning van een compenserende vergoeding (CV) zou opnieuw moeten worden bekeken; in de vorige hoofdstukken zijn voldoende ideeën voor een herziening van de CV-regeling naar voren gebracht. Enkele concrete voorstellen:
 - de CV-regeling moet worden gebruikt voor het compenseren van natuurlijke i.p.v. structurele handicaps,
 - de ter compensatie van natuurlijke handicaps toegekende steun moet een soort basisbedrag vormen, dat eventueel nog met steunbedragen voor andere handicaps kan worden aangevuld. Er moet een „drempel” naar Duits model worden ingevoerd om verspilling van de beschikbare middelen te vermijden,
 - de toekenning van een extra premie als compensatie voor structurele handicaps moet een tijdelijk karakter hebben en moet worden gekoppeld aan structuurverbeteringsprojecten. Kleine landbouwbedrijven moeten ertoe worden aangezet zich aaneen te sluiten,
 - bij de berekening van het CV-bedrag mag niet meer worden uitgegaan van het aantal grootvee-eenheden (GVE) of van de bedrijfsgrootte. Om de ontvolking van het platteland tegen te gaan lijkt het n.l. efficiënter het CV-bedrag te berekenen volgens het aantal arbeidskrachten dat op het bedrijf werkzaam is (het bedrijfshoofd inbegrepen); dit zou bovendien billijker zijn t.o.v. kleine bedrijven en tevens de werkgelegenheid ten goede komen, want grote bedrijven die thans op grond van de vastgestelde drempels niet voor een CV in aanmerking komen, zouden dan ook een CV kunnen krijgen door extra arbeidsplaatsen te creëren,
 - men mag de CV geen functies laten vervullen die in feite door andere sociaal-structurele maatregelen zouden moeten worden vervuld (b.v. aanvulling van het inkomen van bedrijven die nadelige gevolgen ondervinden van de aanpassing van het GLB). Het gaat dan ook niet aan dat sommige lid-staten een veel te groot deel van hun grondgebied als probleemgebied behandelen om de nadelen van de melkquota en van het marktbeleid te kunnen compenseren,
 - de lid-staten en de regio's zouden hun voorwaarden en criteria voor de toekenning van een CV aan bedrijven in bergstreken en andere probleemgebieden eerst ter goedkeuring moeten voorleggen aan de Commissie, die een en ander aan de hand van communautaire criteria zou moeten harmoniseren (zoals bij sommige andere communautaire maatregelen, b.v. in het kader van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, EFRO);
- g) De Gemeenschap zou eens grondig moeten nagaan hoe het komt dat het effect van structurele maatregelen mede wordt bepaald door de maatregelen in het kader van het marktbeleid en in sommige gevallen hierdoor zelfs helemaal teniet kan worden gedaan. Zo zou in een aantal bergstreken moeten worden nagegaan of — en zo ja, in hoeverre — sommige maatregelen om de prijzen van bepaalde produkten (b.v. durumtarwe) beter te doen aansluiten bij die in andere gebieden niet indruisen tegen het streven om het algemene ontwikkelingsniveau in bergstreken op te trekken.

6.4.3. Aanpassing van het bosbouwbeleid

Op 2 juli 1986 heeft het Comité een advies uitgebracht over het discussiestuk van de Commissie inzake een

communautaire actie in de bosbouwsector en het bijbehorende aanvullend overzicht⁽¹⁾. Het heeft er toen op gewezen dat er nog steeds geen sprake is van een communautair bosbouwbeleid, maar het heeft zich niettemin positief over de Commissievoorstellen uitgesproken; wel heeft het o.m. de volgende kritische opmerking naar voren gebracht (par. 1.5):

„Bovendien is het Comité van oordeel dat in de mededeling van de Commissie te weinig aandacht wordt geschonken aan de specifieke problemen van de bosbouw in bergstreken. Deze problematiek moet nader worden bekeken.”

Wat de produktieve functie van het bos betreft, staan in de Commissievoorstellen twee aspecten centraal: monocultuur en verticale integratie (produktie en verwerking van hout). In het geval van bergstreken is een dergelijke benaderingswijze echter niet op haar plaats, omdat horizontale integratie en complementariteit t.o.v. de andere economische activiteiten daar van essentieel belang zijn voor de inkomens, de werkgelegenheid en de bescherming van het milieu. Bovendien rept de Commissie met geen woord over de schade die monocultuur en intensieve bosbouw met ongeschikte boomsoorten kunnen toebrengen aan het milieu en de waterhuishouding in bergstreken. Om deze redenen heeft het Comité de Commissie verzocht om de problematiek rond de bosbouw in bergstreken helemaal opnieuw te bekijken. Ook de bosbrandenproblematiek, en met name de preventie van bosbranden, zou opnieuw onder de loep moeten worden genomen.

Ten slotte stelt het Comité tot zijn teleurstelling vast dat de Commissie meer dan twee jaar na de publikatie van haar discussiestuk nog steeds niet met concrete voorstellen is gekomen.

6.4.4. Aanpassing van het regionaal beleid

In het regionaal beleid van de Gemeenschap moeten niet alleen meer, maar ook meer specifieke maatregelen worden genomen t.b.v. bergstreken:

- a) het EFRO en de communautaire financieringsinstrumenten zouden meer — of zelfs vooral — steun moeten verlenen voor maatregelen t.b.v. bergstreken;
- b) in de EFRO-verordening zou moeten worden voorzien in de mogelijkheid om — alleen in bergstreken — steun te verlenen t.b.v. bepaalde maatregelen die momenteel niet voor steun in aanmerking komen (b.v. op het vlak van de woningbouw), maar toch van essentieel belang zijn om de woningen in traditionele wooncentra en dorpen te kunnen herstellen, ze opnieuw een bestemming te kunnen geven en ze te kunnen beschermen tegen aardbevingen. Dergelijke steunmaatregelen zijn van groot belang voor de ontwikkeling van het toerisme en kunnen bijgevolg niet als sociale maatregelen worden beschouwd;
- c) in het kader van het regionaal beleid zou een communautair programma voor bergstreken moeten worden uitgewerkt. Daarin zouden niet alleen maatregelen t.b.v. specifieke sectoren, maar ook maatregelen van meer algemeen belang — b.v. ter bevorder-

ring van de algemene ontwikkeling van bergstreken — moeten worden opgenomen.

In dat programma zouden de volgende aspecten centraal moeten staan:

- Het midden- en kleinbedrijf (MKB). Met name in bergstreken zou de oprichting van bedrijfsinnovatiecentra gestimuleerd moeten worden, en wel volgens de richtsnoeren die zijn aangegeven in hoofdstuk VII, paragraaf 4, van het informatief rapport. Verder zou in het kader van dat programma ook moeten worden gezorgd voor een passend instrumentarium waarmee bovengenoemde centra O & O-activiteiten en technologische innovatie t.b.v. bergstreken kunnen stimuleren. Het is niet de bedoeling een ingewikkeld netwerk van speciale centra of een gecompliceerde overkoepelende structuur in het leven te roepen noch hiervoor alleen maar zonder meer een beroep te doen op de bestaande bedrijfsinnovatiecentra. Op nationaal niveau zou er een centraal orgaan met een coördinerende en ondersteunende taak moeten komen. Dat orgaan zou moeten bestaan uit ondernemingen, overheidsinstanties, onderzoekcentra en gespecialiseerde organisaties en zou eventueel vertakkingen op regionaal niveau mogen hebben. Verder zou het uitermate nuttig zijn een *task-force* op communautair niveau te belasten met het stimuleren van de technologische innovatie in bergstreken, het doorgeven van de nieuw verworven kennis aan de centrale organen op nationaal niveau en de uitvoering van modelprojecten.
- Het toerisme. In het communautair programma zouden niet alleen steunmaatregelen t.b.v. het toerisme in bergstreken moeten worden opgenomen (zie hoofdstuk VII, paragraaf 3, van het informatief rapport), maar zou ook en vooral met de medewerking van de lid-staten en de regio's een balans moeten worden opgemaakt van het aantal toeristen, het bestaande aanbod aan toeristische voorzieningen en het potentieel op het vlak van het (plattelands)toerisme. In het licht daarvan kan de Gemeenschap dan eventueel ook maatregelen nemen om tot een beter evenwicht tussen de intensief en de te weinig geëxploiteerde bergstreken te komen.
- De energievoorziening. Mede in het kader van het VALOREN-programma zouden maatregelen moeten worden genomen om de toepassing van alternatieve energie in de bergstreken te bevorderen (zie hoofdstuk VII, paragraaf 5, van het informatief rapport).
- Ruimtelijke ordening en infrastructuur. De bergstreken zouden moeten worden gezien als een echte produktie- en ontwikkelingsfactor (zie hoofdstuk VII, paragraaf 6, van het informatief rapport). Daarvan uitgaande zou in het kader van het programma een soort bestemmingsplan moeten worden uitgewerkt met als doel het evenwicht tussen bergstreken en andere gebieden en binnen de bergstreken zelf te herstellen. Naar gelang van de specifieke situatie in de diverse gebieden zouden in het kader van het programma passende steunmaatregelen moeten worden genomen, en wel vooral op de volgende terreinen: regulering van de waterhuishouding, openbare werken en infrastructuurvoorzienin-

⁽¹⁾ PB nr. C 263 van 20. 10. 1986.

gen voor het bedrijfsleven, herstel van het woningenbestand in traditionele wooncentra en bescherming van de gebouwen tegen aardbevingen, restauratie van monumenten en historische bezienswaardigheden, en dienstverlening (vooral vervoer en — in het kader van het STAR-programma — telecommunicatievoorzieningen).

- Informatie over het opstellen van een planning en over de resultaten van plaatselijke en regionale ontwikkelingsinitiatieven t.b.v. de plaatselijke en regionale overheidsinstanties en de betrokken sociale partners. Niet alleen het verstrekken van informatie in drukvorm en via audiovisuele middelen, maar ook het uitwisselen van ervaringen via colloquia, seminars en studiereizen moet worden gestimuleerd;

- d) In de communautaire programma's die momenteel door de Commissie worden voorbereid (milieu en O&O) zou bijzondere aandacht moeten worden geschonken aan de specifieke problemen van bergstreken.

6.4.5. Aanpamssing van het beleid in de toeristische sector

Men kan moeilijk spreken van de aanpassing van een beleid dat in feite nog niet bestaat. In december 1986 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan een besluit tot invoering van een overleg- en coördinatieprocedure op het gebied van het toerisme en aan een resolutie over een betere geografische en seizoensspreiding van het toerisme. De bepalingen van deze beide documenten liggen weliswaar volkomen in de lijn van het informatief rapport (hoofdstuk VII, par. 3), maar zijn veel te algemeen en gaan niet ver genoeg om van een echt beleid te kunnen spreken.

Het Comité heeft vernomen dat de diensten van de Commissie een meerjarenprogramma t.b.v. de toeristische sector aan het voorbereiden zijn. Het hoopt dat daarin ook aandacht wordt geschonken aan de specifieke problemen van het toerisme in bergstreken en dat concrete voorstellen voor steunmaatregelen — overeenkomstig de aanbevelingen in hoofdstuk VII, paragraaf 3, van het informatief rapport — worden opgenomen.

6.4.6. Aanpassing van het energiebeleid

In de communautaire demonstratieprojecten zijn de bergstreken slechts indirect, en de specifieke energieproblemen van die gebieden zelfs helemaal niet, aan bod gekomen. Die lacune zou moeten worden opgevuld door bij voorrang — en méér — steun te verlenen aan projecten in bergstreken en door een echt beleid t.b.v. de energievoorziening in bergstreken — in de lijn van de voorstellen in hoofdstuk VII, paragraaf 5, van het informatief rapport — uit te werken.

6.4.7. Aanpassing van het milieu- en ruimtelijke-orderingsbeleid

Tot dusverre is het milieubeleid van de Gemeenschap de bergstreken slechts in bepaalde opzichten ten goede gekomen. Specifieke maatregelen t.b.v. deze gebieden heeft de Gemeenschap echter nog niet genomen.

In het vierde milieu-actieprogramma van de Gemeenschap (1987-1992) wordt wel over bergstreken gesproken, maar voor concrete maatregelen wordt verwezen naar de maatregelen die de Gemeenschap heeft genomen om de landbouw in bergstreken te stimuleren. Het Comité vindt dit een zeer eenzijdige benaderingswijze, daar het milieubederf in bergstreken zoals gezegd niet alleen aan het stopzetten van landbouwactiviteiten, maar ook aan een aantal andere factoren (overbeweiding, ontwikkeling van het toerisme, enz.) te wijten is.

De in het vierde milieu-actieprogramma voorgestelde maatregelen zijn weliswaar niet specifiek voor bergstreken bedoeld, maar hebben voor die gebieden toch aanzienlijke gevolgen. Het Comité stelt met voldoening vast dat in dit actieprogramma meer nadruk wordt gelegd op het behoud van de natuur en van de natuurlijke hulpbronnen en voor het eerst ook een hoofdstuk «Bodembescherming» is opgenomen. In deze rubriek vallen de ernstige problemen op het vlak van de waterhuishouding in bergstreken. Het Comité verwacht dat de Commissie nu met concrete voorstellen zal komen om ook dit probleem aan te pakken, met name in het kader van de voorstellen voor maatregelen ter bestrijding van de aantasting van de fysische structuur van de bodem, bodemerosie, natuurlijke risico's en het verkeerde gebruik en de verspilling van de bodem als gevolg van activiteiten die veel ruimte in beslag nemen.

Wat het voorkomen van milieubederf betreft, verwacht het Comité veel van de toepassing van richtlijn 85/337/EEG over de milieu-effectbeoordeling. Het dringt er bij de Commissie op aan dat deze de nodige druk uitoefent op de lid-staten die, enkele weken vóór het aflopen van de gestelde termijn, nog steeds geen uitvoeringsbepalingen hebben vastgesteld.

Dit alles is voor de Gemeenschap echter niet voldoende om haar historische taak — het «bergstrekenpatrimonium» te redden — tot een goed einde te kunnen brengen. Om dit doel te kunnen bereiken moet zij:

- a) werk maken van de harmonisatie van de voorschriften van de lid-staten ter bescherming van bergstreken, o.m. ook om gelijke concurrentievoorwaarden te creëren; in het kader van die harmonisatie zou ook een aantal minimumnormen voor de bescherming van «milieugoederen» moeten worden vastgesteld (b.v. voorschriften ter bescherming van bergmeren en -rivieren, een bouwverbod vanaf een bepaalde hoogte, een gedragscode ter bescherming van bossen, enz.);
- b) een grotere inspanning leveren en meer druk uitoefenen om de regio's en de lid-staten ertoe aan te zetten milieumaatregelen te nemen; zo zou zij in ieder geval moeten besluiten het geld van de structuurfondsen alleen nog te gebruiken voor steunverlening aan regio's die de communautaire richtlijnen ter bescherming van het milieu toepassen;
- c) de regionale en plaatselijke instanties er d.m.v. communautaire voorschriften toe verplichten bij hun economisch en ruimtelijke-orderingsbeleid te werk te gaan volgens een bepaalde planning waarin het milieu als een volwaardige en te beschermen productiefactor wordt beschouwd. Dit betekent in hoofdzaak dat:

- de verplichting moet worden ingevoerd om een milieu-effectrapport op te stellen, niet alleen bij het opzetten van concrete projecten, maar ook bij het opstellen van economische en ruimtelijke-orderingsplannen op regionaal en sub-regionaal niveau,
- de bevoegde instanties ertoe moeten worden aangezet hun economisch en ruimtelijke-orderingsbeleid te plannen in het licht van een inventaris van de beschikbare „milieugoederen” en bij het nemen van concrete maatregelen een aantal basisregels voor het gebruik van de beschikbare hulpbronnen na te leven en uit te gaan van een passende „milieuplanning”; bij een dergelijke aanpak zou men aan de hand van natuurlijke factoren — in bergstreken b.v. het stroomgebied van een rivier — moeten bepalen hoe ver het gebied waarvoor de maatregelen bedoeld zijn, zich uitstrekt.

Deze criteria zouden aan de basis moeten liggen van een communautair ruimtelijke-orderingsbeleid, dat al wel is aangekondigd maar nog niet het licht heeft gezien. Een dergelijk beleid vereist absoluut een communautaire regeling die de diverse stedenbouwkundige voorschriften harmoniseert. Wat de bergstreken betreft, moet er vooral een regeling komen voor de indeling van het grondgebied in woon- en andere zones, voor particuliere verkavelingen, voor het beperken van het gebruik van panden als vakantiehuizen en voor het herstel van het evenwicht tussen te intensief en te weinig geëxploiteerde gebieden. Bovendien moet ook het grondbeleid van de diverse lid-staten geharmoniseerd worden (verkleining van het verschil tussen de prijs van landbouwgrond en die van bouwgrond, onteigeningsvoorschriften, grondbelasting, enz.), o.m. ook om binnen de grote interne markt gelijke concurrentievoorwaarden te creëren.

In het informatief rapport (hoofdstuk VII, par. 6) wordt sterk de nadruk gelegd op het begrip „productieve ecologie”. Dit beginsel dient werkelijk de grondslag te vormen van het milieubeleid dat de Gemeenschap met het geld van de structuurfondsen ten uitvoer moet leggen. Dit geldt in de eerste plaats voor het communautaire milieuprogramma in het kader van het EFRO, waaraan momenteel wordt gewerkt.

6.4.8. Aanpassing van het vervoerbeleid

In het communautaire vervoerbeleid moet met twee fundamentele vereisten rekening worden gehouden: enerzijds moet in bergstreken een net van toegangswegen worden uitgebouwd dat op de behoeften van de plaatselijke bevolking is afgestemd en tevens de ontwikkeling van die gebieden ten goede komt, en anderzijds moet de milieuschade in die gebieden zoveel mogelijk worden beperkt. De problemen worden er vooral veroorzaakt door het doorgaande autoverkeer, dat ontegensprekelijk schade berokkent aan het milieu (vervuiling, vernietiging van het landschap, enz.) zonder dat daar — over het geheel genomen — noemenswaardige economische voordelen voor de betrokken gebieden tegenover staan.

Daarom moet het communautaire vervoerbeleid erop gericht zijn het verkeer met zware vrachtwagens in bergstreken te beperken en de toename van het vervoer op te vangen door het railvervoer uit te breiden. Bovendien moeten het railvervoer en het gecombineerde rail-wegvervoer meer concurrerend worden gemaakt.

De bestaande plannen voor het bouwen of uitbreiden van autosnelwegen door bergmassieven of -ketens moeten dan ook worden herzien en mogen alleen dan worden verwezenlijkt als eerst alle andere mogelijke oplossingen grondig zijn bestudeerd.

Voor de ontsluiting van bergstreken zouden de secundaire spoorweglijnen moeten worden uitgebreid.

In het algemeen moet ernaar worden gestreefd, de milieuvervuiling als gevolg van het autoverkeer te verminderen, niet alleen door de reeds vastgestelde communautaire voorschriften (loodvrije benzine, katalysatoren, efficiënte verbrandingssystemen, enz.) te doen naleven, maar ook door het gemotoriseerde wegverkeer snelheidsbeperkingen op te leggen.

Deze algemene regels dienen zeker te worden opgenomen in het meerjarenprogramma voor de vervoersinfrastructuur, met name in de grote Europese bergketens (Alpen, Pyreneeën, Griekse bergen, Apennijnen, enz.).

6.4.9. Aanpassing van het beleid inzake onderzoek en technologische innovatie

Ook in deze sector is met de bergstreken kennelijk geen rekening gehouden. Daar onderzoek echter van fundamenteel belang is voor de ontwikkeling van de bergstreken en vooral voor het gebruik van het eigen ontwikkelingspotentieel van die gebieden (in het informatief rapport wordt daar meermaals op gewezen), moeten in de communautaire onderzoekprogramma's alsnog maatregelen t.b.v. bergstreken worden opgenomen; dit geldt met name voor:

- het communautaire kaderprogramma op het gebied van het wetenschappelijk onderzoek,
- de communautaire programma's op het vlak van het onderzoek in de landbouw,
- de programma's voor niet-nucleair onderzoek van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek,
- de programma's BRITE (technologisch onderzoek t.b.v. de industrie), FAST (prognoses op het vlak van wetenschap en technologie), COST (Europese samenwerking op het vlak van wetenschappelijk en technisch onderzoek), SPRINT (innovatie en overdracht van technologie), ECLAIR (onderzoek en technologische ontwikkeling op agro-industrieel gebied) en FLAIR (voedingsmiddelen), alsmede de programma's m.b.t. niet-nucleaire energie en het milieu.

6.4.10. Aanpassing van het werkgelegenheidsbeleid

- a) Speciaal t.b.v. bergstreken zouden op de volgende terreinen (meer) maatregelen moeten worden genomen:
 - steunverlening voor plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven,
 - milieuprojecten die werkgelegenheid scheppen,
 - steunverlening voor het scheppen van arbeidsplaatsen in de *non-profit*-sector (activiteiten van maatschappelijk belang);
- b) Via het Europees Sociaal Fonds (ESF) zou in bergstreken vooral steun moeten worden verleend voor:
 - programma's die tot doel hebben ontwikkelingshulp op te leiden en (gedurende ten minste drie jaar) steun te verlenen voor de indienstneming van ontwikkelingshulpverleners,

- algemene opleidingsprogramma's die zijn aangepast aan de opleidingsbehoeften in bergstreken,
 - opleidingsprogramma's die zijn afgestemd op het scheppen van nieuwe werkgelegenheid (met inbegrip van leerovereenkomsten),
 - programma's ter bevordering van de samenwerking en sociaal-economische motivering als bedoeld in hoofdstuk VII, paragraaf 7, van het informatief rapport;
- c) Ook in de bergstreken zouden met ESF-steun enkele experimentele projecten ter bevordering van de werkgelegenheid — naar het voorbeeld van die in de Pyreneeën — moeten worden opgezet.

6.5. *Geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's ten behoeve van bergstreken*

6.5.1. De — al dan niet specifiek voor bergstreken bedoelde — maatregelen die deel uitmaken van sectoriële beleidsprogramma's van de Gemeenschap en ook de maatregelen van de lid-staten en de regio's moeten worden gebundeld in geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's t.b.v. bergstreken. Daarbij zou naar complementariteit tussen de maatregelen van, enerzijds, de communautaire en, anderzijds, de nationale en regionale instanties moeten worden gestreefd (zie hoofdstuk VII van het informatief rapport). Dergelijke geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's zouden op sub-regionaal niveau moeten worden opgezet.

6.5.2. Het zou uitermate nuttig zijn dat de Gemeenschap bijdraagt in de financiering van dergelijke geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's; zij kan zich daarbij eventueel beperken tot maatregelen die gericht zijn op het stimuleren van de zin voor initiatief bij de nationale en regionale instanties, en op de invoering en harmonisatie van passende planningsmethoden.

6.5.3. Voor ieder met communautaire steun opgezet geïntegreerd ontwikkelingsprogramma zou tussen de Gemeenschap en de bij de tenuitvoerlegging van het programma betrokken nationale, regionale en andere instanties een programmacontract moeten worden gesloten.

6.5.4. De Gemeenschap zou alleen financiële steun mogen toekennen voor geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's waarbij de diverse maatschappelijke kringen van meet af aan — d.w.z. reeds bij de uitwerking van de programma's — zijn betrokken.

6.5.5. In het kader van de geïntegreerde mediterrane programma's is reeds gebleken dat de regionale instanties problemen ondervinden bij het opstellen van een geïntegreerd ontwikkelingsplan. O.m. om die problemen uit de wereld te helpen, is het nodig dat de Commissie met alle middelen en *know-how* die daarvoor noodzakelijk zijn, aan de uitwerking van de geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's deelneemt.

6.6. *De bergstreken en de hervorming van de structuurfondsen*

6.6.1. Daar niet wordt voorgesteld voor het bergstrekenbeleid extra begrotingsmiddelen uit te trekken en aangezien dit beleid voornamelijk via de structuurfondsen wordt gefinancierd, moet in de nieuwe regeling voor de structuurfondsen ook een plaats worden ingeruimd voor specifieke maatregelen t.b.v. bergstreken, zoals na de vergadering van de Europese Raad te Brussel is verklaard.

6.6.2. In regio's met een ontwikkelingsachterstand (doelstelling 1) zouden dergelijke maatregelen een centrale plaats moeten innemen. De Commissie zou de planning van de regionale steunverlening op een nieuwe leest moeten schoeien en er bij de regionale instanties op moeten aandringen dat zij in de nieuwe regionale ontwikkelingsplannen terdege rekening houden met de problemen van bergstreken.

6.6.3. Het Comité stelt tot zijn teleurstelling vast dat de Europese Raad niet is ingegaan op zijn voorstel (zie advies CES nr. 1067/87) om ook eilandgebieden en bergstreken in regio's waar het BIP per inwoner niet boven het communautaire gemiddelde ligt, binnen het toepassingsgebied van doelstelling 1 te laten vallen.

6.6.4. Steunmaatregelen t.b.v. bergstreken in regio's die niet binnen het toepassingsgebied van doelstelling 1 vallen, moeten bijgevolg worden gezien als maatregelen ter bevordering van de ontwikkeling van het platteland (doelstelling 5). Het zou nl. een enorme versnippering zijn als in bergstreken naast de andere structurele steunmaatregelen ook nog ESF-steun voor maatregelen in het kader van de doelstellingen 3 en 4 zou worden verleend.

6.6.5. Overigens heeft het Comité er in bovengenoemd advies op gewezen dat „het EFRO en ESF in het kader van doelstelling 5 hun steun tot de bergstreken en eilandgebieden (zullen) moeten beperken”.

6.6.6. Er zij op gewezen dat het beleid ter bevordering van de ontwikkeling van plattelandsgebieden (plattelandsbeleid) en dat ter bevordering van de ontwikkeling van bergstreken elkaar niet volledig dekken. Het bergstrekenbeleid is veel ruimer en kan bijgevolg niet als onderdeel van het plattelandsbeleid worden beschouwd. Veeleer moet het plattelandsbeleid als onderdeel van het bergstrekenbeleid worden gezien.

6.6.7. Niettemin is het Comité van oordeel dat bij doelstelling 5 (ontwikkeling van het platteland) van de nieuwe kaderverordening, voorrang zou moeten worden gegeven aan steunverlening t.b.v. bergstreken. De problemen van deze gebieden vereisen een multidisciplinaire, intersectoriële en geïntegreerde aanpak en de inschakeling van alle structuurfondsen om het algemene ontwikkelingsniveau van die gebieden te kunnen optrekken, zoals in dit advies en in het informatief rapport wordt bepleit.

6.6.8. De steunverlening aan bergstreken via de structuurfondsen zou, zowel wat doelstelling 1 als wat doelstelling 5 betreft, op twee pijlers moeten stoelen: geïntegreerde aanpak van de ontwikkelingsproblemen en voorrang aan geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's.

6.6.9. Daarom moet de Gemeenschap van nu af aan (d.w.z. gebruikmakend van het bestaande instrumentarium en van de bestaande voorschriften) steun verlenen voor:

- het opzetten van een aantal experimentele geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's t.b.v. bergstreken om de door het Comité voorgestelde maatregelen alvast bij wijze van experiment in praktijk te brengen;

— het voorbereiden en uitwerken van nieuwe geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's t.b.v. bergstreken om t.a.v. het in de bergstreken aanwezige potentieel en de op nationaal en regionaal niveau beschikbare financiële middelen een soort „vlieg-wieleffect” teweeg te brengen.

6.7. *De bergstreken en het communautaire financieringsinstrumentarium*

6.7.1. Bij het uitwerken van geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's t.b.v. bergstreken moet een belangrijke rol worden toebedeeld aan het communautaire financieringsinstrumentarium; hierbij is het zaak dat naar complementariteit t.o.v. de steunverlening via de structuurfondsen wordt gestreefd.

6.7.2. De Gemeenschap moet meer gebruik maken van het communautaire financieringsinstrumentarium en deze vorm van steunverlening beter op de behoeften van de bergstreken afstemmen.

6.7.3. De bergstreken zouden van nu af aan leningen moeten krijgen uit de eigen middelen van de Europese Investeringsbank (EIB) en uit het — aan de specifieke behoeften van dergelijke gebieden aangepaste — nieuwe communautaire instrument (NCI). Deze zouden ook voor landbouw- en bosbouwactiviteiten moeten worden verleend.

6.7.4. Bij die leningen zouden rentesubsidies moeten worden toegekend.

6.8. *Coördinatie van de communautaire steunverlening*

6.8.1. Bij de diensten van de Commissie zou t.b.v. bergstreken een speciale administratieve eenheid moeten worden opgericht.

6.8.2. Deze zou met de volgende taken moeten worden belast:

- nagaan in hoeverre de diverse communautaire beleidsmaatregelen gevolgen hebben voor bergstreken,
- een aantal doelstellingen, richtsnoeren en concrete maatregelen uitwerken om de communautaire en nationale instanties een houvast te geven bij het uitstippelen van hun beleid ter bevordering van de ontwikkeling van bergstreken,
- voorstellen naar voren brengen voor het harmoniseren van de wetgeving en het beleid van de lid-staten, en met name voor de harmonisatie van de definitie, de indeling en de afbakening van bergstreken,
- voorstellen naar voren brengen voor het aanpassen van het communautaire beleid aan de ontwikkelingsbehoeften in bergstreken,
- de steunverlening aan bergstreken in het kader van de diverse communautaire beleidsvormen coördineren en verder uitbouwen,
- de communautaire steunverlening aan geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's t.b.v. bergstreken stimuleren en coördineren.

Gedaan te Brussel, 28 april 1988.

De Voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
Alfons MARGOT
