

5.2. Desondanks vindt het Comité van de Regio's dat de flexibiliteit die in een groot deel van de maatregelen is ingebouwd ook een belangrijke factor is, omdat daarmee de helpende hand wordt uitgestoken naar regio's die de

doelstellingen moeilijk kunnen verwezenlijken. Bij de herziening van de strategie moet de mate van flexibiliteit die inherent is aan veel van de voorgestelde maatregelen, echter geleidelijk worden verminderd.

Brussel, 19 november 1997.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Pasqual MARAGALL i MIRA

Advies van het Comité van de Regio's over „Agenda 2000: Financiering van de Europese Unie na 1999 met inachtneming van de uitbreiding en de uitdagingen van de 21e eeuw”

(98/C 64/06)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien zijn besluit van 11 juni 1997, overeenkomstig artikel 198 C (vierde alinea) van het EG-Verdrag een advies over „Agenda 2000: Financiering van de Europese Unie na 1999 met inachtneming van de uitbreiding en de uitdagingen van de 21e eeuw” op te stellen en commissie 1 „Regionale ontwikkeling, Economische ontwikkeling, Plaatselijke en regionale financiën” met de desbetreffende voorbereidingen te belasten;

gezien het document van de Europese Commissie „Agenda 2000: Voor een sterkere en grotere Unie” (COM(97) 2000 def.);

gezien het ontwerpadvies (CDR 303/97 rev. 2), dat op 3 oktober 1997 door commissie 1 is goedgekeurd (rapporteurs: de heer Behrendt en mevrouw Nielsen),

heeft tijdens zijn 20e Zitting op 19 en 20 november 1997 (vergadering van 20 november) het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1. Op 16 juli 1997 heeft de Commissie haar „Agenda 2000: Voor een sterkere en grotere Unie” voorgelegd. Zij gaat daarmee in op een verzoek van de Europese Raad van december 1995. In dit algemene document, dat in aansluiting op de Intergouvernementele Conferentie wordt gepubliceerd, zet zij haar visie op het toekomstige financiële kader van de Unie uiteen, waarin ook de gevolgen van de uitbreiding zijn meegenomen. Hierdoor krijgt het door de Intergouvernementele Conferentie uitgebreide institutionele en verdragskader van de Europese Unie concreet inhoud. Het verband met het Verdrag van Amsterdam, dat in de komende tijd door de lid-staten moet worden geratificeerd, is onmiskenbaar.

1.2. Het Comité van de Regio's neemt met belangstelling kennis van de door de Commissie ondernomen poging, de financiering van de opgaven waarvoor de

Unie zich bij de uitbreiding naar het oosten gesteld ziet, het veiligstellen van de bestuurlijke slagkracht van de EU naar binnen en naar buiten toe, de zorg voor het concurrentievermogen en het scheppen van meer werkgelegenheid in hun onderlinge samenhang te analyseren. Daardoor wordt meteen duidelijk dat de in de komende tijd te nemen besluiten over de toekomstige financiering van de Unie een complexe beoordeling vanuit het integratiebeleid vereisen en dat de noodzakelijke aanpassingen, hervormingen en veranderingen van de EU niet alleen het gevolg zijn van de uitbreiding.

2. Het financiële kader voor de periode 2000-2006

2.1. Voor de financiering van de opgaven waarvoor de Unie zich in de periode 2000-2006 gesteld ziet, komt de Commissie in haar Agenda tot een financieel kader van totaal 745,5 miljard ecu (middelen voor vastleggingen, prijzen 1997). Dat komt neer op gemiddeld 106,5 mil-

jard ecu per jaar, tegenover een uitgavenplafond van 97,8 miljard ecu voor het jaar 1999, het laatste jaar van de door de Europese Raad te Edinburgh (1992) vastgestelde financiële vooruitzichten. Daarbij dient te worden beseft dat de Commissie vanaf 2002 de toetreding van de eerste nieuwe lid-staten verwacht en dat vanaf dat jaar ook het budget zou gaan stijgen. In de jaren 2000 en 2001 zal het uitgavenplafond met 2 miljard ecu worden opgetrokken. Het Comité van de Regio's vindt dit door de Commissie voorgestelde financiële kader een goed uitgangspunt voor een via onderhandelingen tussen lid-staten en EU-instellingen te bereiken compromis waarbij de noodzakelijke nationale bezuinigingsmaatregelen, de begrotingsdiscipline op alle niveaus en de noodzaak van adequate financiering van de Unie en haar beleid op één noemer worden gebracht.

2.2. De uitgaven van de Gemeenschap zouden in het nieuwe financiële kader worden opgesplitst in 44,2 % voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, 36,9 % voor de versterking van de economische en sociale samenhang, en een krappe 7 % voor zowel het interne als het externe beleid. Voor de administratieve uitgaven en reserves zou 5,4 % worden uitgetrokken. Het Comité van de Regio's constateert dat in deze uitgavenstructuur terdege rekening wordt gehouden met de directe behoeften van lokale en regionale overheden die een ontwikkelingsachterstand en structurele omschakelingsproblemen hebben, maar beklemtoont dat het beleid ter bevordering van de economische en sociale cohesie moet worden voortgezet ten einde de kloof tussen de meest noodlijdende en meest onderontwikkelde regio's te verkleinen. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het deel van de Gemeenschapsuitgaven dat is bestemd voor het verbeteren van het internationale concurrentievermogen van Europa, waaronder het bevorderen van onderzoek, technologie en innovatie valt, naar verhouding gering is. Op lange termijn zal moeten worden nagegaan of de structuur van de Gemeenschapsbegroting aansluit bij de strategische uitdagingen waarvoor de Unie zich gesteld ziet.

2.3. Het Comité is ermee ingenomen dat de Commissie een financieel kader voorstelt dat onder het vastgestelde uitgavenplafond van 1,27 % van het bruto product van de EU blijft, zoals is vastgesteld in het besluit betreffende de eigen middelen. De Commissie erkent daarmee dat de Gemeenschapsuitgaven alleen mogen worden verhoogd in de mate van de door de EU gerealiseerde economische groei, en dat gezien de begrotingssituatie en de vereiste bezuinigingen in alle lid-staten ook op EU-niveau alle mogelijkheden tot bezuinigingen moeten worden aangegrepen.

2.4. De Commissie gaat in haar financiële kader uit van een groeiraming van 2,5 % per jaar voor de huidige 15 lid-staten en 4 % per jaar voor de kandidaat-lid-staten. Deze groeiprognoses zijn gebaseerd op een aantal onzekere factoren, en de vooruitzichten in de Mededeling Agenda 2000 ten aanzien van de demografische ontwikkeling en de evolutie van het totale arbeidsaanbod stemmen niet geheel overeen met deze optimistische hypothese van de economische groei; daarom is het een

goede zaak dat de Commissie zelf een marge in het plafond voor de eigen middelen heeft ingebouwd. De door de Commissie geplande uitgaven bedragen in de jaren 2000-2001 1,24 % van het bruto product van de EU, en zullen in de daarop volgende jaren dalen tot 1,22 %. Met deze speelruimte kunnen fluctuaties in de economische groei van ca 2 % worden opgevangen.

2.5. Er is nog een marge ingebouwd als gevolg van het verschil tussen de werkelijke, gebudgetteerde uitgaven en het geplande plafond. Zo verwacht de Commissie in de ontwerpbegroting voor 1999 maximaal 1,15 % van het bruto product van de EU aan eigen middelen te gebruiken, terwijl in het voorstel voor het financiële kader voor 1999 een plafond van 1,25 % wordt gepland. Het Comité van de Regio's pleit weliswaar niet voor verlaging van de in het financieel kader vastgestelde plafonds, maar zou gaarne van de Commissie vernemen waarom er een verschil is tussen de huidige ontwerpbegroting en de gegevens voor 1999, die als uitgangspunt voor het nieuwe financiële kader hebben gediend. Tegelijkertijd wijst het Comité van de Regio's erop dat de cijfers in het nieuwe financiële kader maximumwaarden zijn, waar, zoals in het huidige financiële kader, de toekomstige ontwerpbegrotingen van de Commissie zo mogelijk onder moeten blijven. Dit geldt met name voor de periode tot aan de toetreding van de eerste nieuwe lid-staten, waarin gezien de noodzaak van bezuinigingen, waarmee vooral de lokale en regionale overheden worden geconfronteerd, reële uitgavenstijgingen van meer dan 10 % anders niet aanvaardbaar zouden zijn.

3. Het toekomstige financieringssysteem

3.1. Omdat de in de periode van de nieuwe financiële vooruitzichten vereiste uitgaven onder de bovengrens voor de eigen middelen van 1,27 % van het bruto product van de EU moeten blijven, ziet de Commissie noch technische, noch wettelijke redenen voor een wijziging over het besluit over de eigen middelen. Het Comité van de Regio's betreurt dat de Commissie met deze conclusie vooruitloopt op haar rapport over het functioneren van het financieringssysteem, dat zij volgens artikel 10 van het besluit van 31 oktober 1994 betreffende de eigen middelen dient op te stellen en dat zij voor 1998 heeft aangekondigd.

3.2. In de analyse van het financieringssysteem moet volgens artikel 10 van het genoemde besluit niet alleen worden ingegaan op de vraag of de financiële middelen toereikend zijn, en op het plafond voor de eigen middelen, maar moeten vooral ook de huidige en de toekomstige financiële betrekkingen tussen de lid-staten en de Europese Unie worden geëvalueerd (incl. een onderzoek naar eventuele onevenwichtigheden in de begrotingen van bepaalde lid-staten) en dienen de verschillende bronnen van eigen middelen te worden beoordeeld. Het Comité van de Regio's vindt dat de redenering van de Commissie in Agenda 2000 over dit onderwerp tekortschiet, en dringt er bij de Commissie op aan in het voor 1998 geplande rapport haar standpunt gedetailleerd te formuleren.

3.3. De Commissie geeft zelf al toe dat nog moet worden nagegaan of het huidige stelsel voor de bijdragen van de lid-staten wel met hun economische en financiële draagkracht overeenkomt. In een aantal lid-staten wordt hierover heftig gediscussieerd. Deze discussies moeten serieus genomen worden, omdat het hierbij gaat over het functioneren en de acceptatie van de Europese Unie in politieke kringen en publieke opinie.

3.4. Het Comité van de Regio's bevestigt dat het Europese integratieproces niet eenvoudigweg aan de hand van het saldo van de inkomsten en uitgaven op de begroting of van de betalingen en ontvangsten door de lid-staten kan worden beoordeeld. Aan de andere kant analyseren zowel de lid-staten als de lokale en regionale overheden de financiële gevolgen van de op Gemeenschapsniveau genomen besluiten, zoals dit ook op nationaal niveau gebeurt. Het Comité wijst er echter op dat een eenzijdige benadering van deze zogenaamde nettosaldo's de Unie tot een financiële draaischijf degradeert en het Gemeenschapsbeleid van zijn inhoudelijke en materiële basis zou beroven. Terwijl de bijdragen van de lid-staten aan de Gemeenschapsbegroting op hun economische en financiële draagkracht gebaseerd dienen te zijn, zouden aan de uitgavenkant, waar middelen naar de lid-staten terugvloeien, integratie-overwegingen op de voorgrond moeten staan.

3.5. Desalniettemin erkent ook de Commissie dat de begroting in een aantal gevallen tijdelijk uit evenwicht kan zijn, waarmee bij het vaststellen van de bijdrage aan de Gemeenschapsbegroting rekening moet worden gehouden. Zo zou het financieringsstelsel van de EU van een correctiemechanisme kunnen worden voorzien voor het geval dat de financiële bijdrage van een lid-staat diens economische en financiële draagkracht te zeer te boven gaat. Het Comité van de Regio's vraagt de Commissie deze overwegingen in haar rapport over het financieringsstelsel te verwerken. Aangezien het besluit inzake de eigen middelen door alle lid-staten moet worden goedgekeurd en geratificeerd, kunnen hierin slechts wijzigingen worden aangebracht als alle lid-staten daarmee instemmen. Dit mag echter niet verhinderen dat mogelijke aanvullingen worden geanalyseerd en dat hierover serieus wordt onderhandeld.

4. Economische en sociale samenhang

4.1. Het Comité van de Regio's verwijst in verband hiermee nogmaals naar het standpunt dat het in zijn advies over het „Rapport van de Commissie over de vooruitgang van de economische en sociale samenhang (art. 130B van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap)”⁽¹⁾ heeft geformuleerd, met name wat de voortzetting van het cohesiebeleid betreft. Het Comité beklemtoont nog eens dat het structuurbeleid van de EU een bijdrage heeft geleverd aan de economische en sociale samenhang door de economische groei te helpen bevorderen en nieuwe kansen te scheppen voor de minst ontwikkelde regio's of de regio's die met industrieel verval hebben te kampen.

4.2. Het Comité van de Regio's bevestigt dat het beleid ter bevordering van de economische en sociale samenhang, één van de pijlers van de Europese Unie, bij de komende uitbreiding voor enorme uitdagingen staat. Het steunt het voorstel van de Commissie het toekomstige structuurbeleid van de EU in de huidige en de nieuwe lid-staten, in het kader van het geldende plafond voor de eigen middelen en met behoud van 0,46 % van het bruto product van de Unie voor de structuuruitgaven te financieren.

4.3. Dit zou betekenen dat voor het toekomstige structuurbeleid voor de huidige Gemeenschap van 15 een bedrag van 230 miljard ecu (209,7 miljard ecu structuurfondsen en 20,3 miljard ecu voor het Cohesiefonds, prijzen van 1997) beschikbaar is, voor de nieuwe lid-staten 38 miljard ecu en als steun aan de voorbereiding van de toetreding 7 miljard ecu. Met deze voorgestelde cijfers wordt duidelijk gemaakt dat de uitbreiding van de Unie niet ten koste van de zwakste en meest problematische regio's in de huidige Gemeenschap mag worden gefinancierd. Tegelijkertijd biedt dit de nieuwe lid-staten de mogelijkheid van meet af aan op voet van gelijkheid betrokken te worden bij het economische en sociale cohesiebeleid van de EU, en daardoor bij het Europese solidariteitssysteem.

4.4. Het Comité van de Regio's ziet in dat dit doel slechts te bereiken zal zijn als de steun op de armste regio's en de ernstigste problemen van de economische en sociale samenhang gericht is. Door concentratie van de steunmaatregelen moet ervoor worden gezorgd dat de regio's die steun ontvangen, in de periode 2000-2006 gemiddeld niet minder ontvangen dan in 1999. Daarom juicht het Comité ook het feit toe dat de totale overdrachten van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in de toekomst niet meer dan 4 % van het BBP van de betrokken lid-staat mogen bedragen. Door het vaststellen van deze bovengrens worden absorptieproblemen in de lid-staten waar nodig voorkomen.

4.5. Alle regio's, maar vooral de minder welvarende en meest perifere gebieden, zullen als gevolg van de sterkere globaliseringstendens in toenemende, maar wisselende mate met scherpere concurrentie te maken krijgen, o.m. als gevolg van de liberalisering van het landbouwbeleid, de interne markt, de Economische en Monetaire Unie en de uitbreiding van de Europese Unie. Daarom moeten alle regio's zich op nieuwe omstandigheden instellen en tegelijkertijd de negatieve sociale gevolgen van deze aanpassing beperken.

4.6. Het Comité van de Regio's is het daarom met de Commissie eens dat ook in de toekomst in het oog moet worden gehouden dat de regio's in verschillende mate in staat zijn te zorgen voor duurzame ontwikkeling en aanpassing aan nieuwe verhoudingen op de arbeidsmarkt, verder te gaan met het combineren van steun aan een geografisch evenwichtige ontwikkeling van de EU en aan de ontwikkeling van menselijk kapitaal in de EU, en vast te houden aan een geïntegreerde regionale ontwikkelingsstrategie waarbij productieve investeringen worden gecombineerd met versterking van „human resources”.

⁽¹⁾ PB C 379 van 15.12.1997, blz. 34.

4.7. Het Comité bevestigt de noodzaak van concentratie van de maatregelen. Dit mag echter niet neerkomen op een stelselmatige reductie van het deel van de bevolking dat voor steun in aanmerking komt; ook door de steunniveaus te differentiëren kan een sterkere concentratie van de financiële middelen op concrete zwaartepunten in de individuele regio's worden bereikt. Het stemt ermee in dat er behoefte bestaat aan overgangsregelingen voor regio's die minder steun krijgen, zodat de tot nu toe bereikte resultaten kunnen worden gehandhaafd en een omschakeling naar nieuwe omstandigheden kan worden voortgezet. De overgangsregelingen dienen zo te worden geformuleerd dat zij niet ingaan tegen het concentratieprincipe. Het Comité van de Regio's zou graag zien dat de inhoud van deze overgangsregelingen wordt toegelicht.

4.8. Het Comité van de Regio's steunt het voorstel van de Commissie voor:

- een nieuwe doelstelling 1, die hoge prioriteit geeft aan regio's met de grootste ontwikkelingsachterstand en waarbinnen een speciale regeling voor de noordelijkste regio's met een geringe bevolkingsdichtheid en voor perifere regio's zal worden opgezet;
- een nieuwe doelstelling 2 voor economische en sociale omschakeling in regio's die met economische veranderingen en structurele moeilijkheden in industrie en dienstensector te kampen hebben, door achteruitgang getroffen plattelandgebieden, gebieden die van visserij afhankelijk zijn en in een crisis verkerende stadsgebieden, en
- een nieuwe horizontale doelstelling 3, waarin de doelstellingen 3 en 4 worden samengevoegd, d.w.z. zowel integratie van de zwakkere bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt als een algemene stijging van het scholingsniveau om de beroepsbevolking te wapenen voor de nieuwe concurrentievoorwaarden.

Het voorstel maakt een concentratie op regio's en probleemgroepen met de grootste behoefte aan steun mogelijk en houdt er tegelijkertijd rekening mee dat in alle EU-landen regio's met structurele problemen te kampen kunnen hebben.

4.9. Het Comité van de Regio's zou graag willen dat de voorwaarden voor het toekennen van steun in het kader van doelstelling 2 verduidelijkt worden en dat daarbij, onverminderd het belang van andere sociaal-economische indicatoren, terdege rekening wordt gehouden met het werkloosheidspercentage en het BBP per hoofd van de bevolking in de betrokken regio's. Wegens de moeilijkheden die het samenbrengen van stedelijke en plattelandgebieden met geheel verschillende problemen in één steunregeling in het kader van de nieuwe doelstelling 2 zal opleveren, zou elke lid-staat de mogelijkheid moeten worden geboden binnen een vastgesteld kader regionale en met specifieke problemen samenhangende prioriteiten voor de steun vast te leggen. Hiervoor dienen duidelijke voorwaarden voor het toekennen van steun en bruikbare indicatoren voor de verschillende regionale concentraties van problemen vastgesteld te worden. Wat betreft steun voor rurale gebieden, is het Comité van de Regio's van mening dat de voor de huidige doelstelling 5b geldende structurele aspecten (lage landbouwopbrengsten, hoog percentage werkenden in de landbouwsector, structuur van de landbouwbedrijven en gevoelig-

heid van de regio voor de GLB-hervorming) de belangrijkste criteria moeten blijven op basis waarvan de gebieden kunnen worden afgebakend die voor steun uit de structuurfondsen in aanmerking kunnen komen. Gezien de zeer lage bevolkingsdichtheid in rurale gebieden, wijst het Comité erop dat het werkloosheidspercentage slechts beperkt geldig is als criterium om de reële economische situatie te beoordelen.

4.10. Het Comité van de Regio's steunt het voorstel om de maatregelen in het kader van de nieuwe doelstellingen 1 en 2 te vereenvoudigen tot één meerjarenprogramma per regio. Het Comité vindt het belangrijk dat dit ook mogelijk moet zijn onder de nieuwe doelstelling 3. Dergelijke programma's dienen te worden uitgewerkt en beheerd door het regionale partnerschap, het liefst met grote financiële flexibiliteit tussen de fondsen.

4.11. Het Comité van de Regio's steunt het voorstel om 5 % van het budget van het structuurbeleid te reserveren voor communautaire initiatieven, deze initiatieven te vereenvoudigen en in aantal te beperken. De bestaande communautaire initiatieven Interreg, Leader en Employment dienen echter in ieder geval inhoudelijk behouden te blijven. Het communautair initiatief Interreg heeft een bijzondere taak bij de voorbereiding van de toetreding van de kandidaat-lid-staten. De tenuitvoerlegging van het Phare-CBC programma zou volgens hetzelfde stramien moeten verlopen. Hiernaast moeten er voldoende middelen voor de grensoverschrijdende samenwerking aan de binnengrenzen ter beschikking worden gesteld. Ook dient 1 % van het budget van het structuurbeleid te worden uitgetrokken voor proefprojecten en innovatieve acties. Met name innovatieve acties dragen bij aan de regionale ontwikkeling door de uitwisseling van ervaringen op het gebied van de tenuitvoerlegging van het EU-beleid, hetgeen van belang is voor de regionale groei en het concurrentievermogen. Naast de themavoorstellen van de Commissie dient evenwel nog ruimte te worden opengelaten voor een communautair initiatief ter begeleiding van industriële of sectorale veranderingen, ten einde flexibel te kunnen reageren op onvoorspelbare regionale structuurproblemen die op andere bedrijfstakken of sectoren overslaan en o.m. kunnen worden veroorzaakt door crisisachtige ontwikkelingen in een bedrijfstak of sector.

4.12. Het Comité van de Regio's acht het echter van essentieel belang voor het effect van de EU-initiatieven en de innovatieve acties dat een breed scala aan thema's, samenwerkingsvormen en projectgrootten mogelijk wordt, en dat er wordt gezorgd voor eenvoudige en duidelijke criteria, een niet-bureaucratisch beheer en een administratie die dicht bij de gebruikers staat, d.w.z. zo decentraal mogelijk. Wat betreft de proefprojecten zou het ook in de toekomst mogelijk moeten zijn kleine projecten te steunen.

4.13. Het Comité van de Regio's dringt er bij de Commissie op aan een toelichting te geven op het voorstel voor een reserve van 10 % van de middelen van de Structuurfondsen, die na een evaluatie halverwege de looptijd verdeeld zou worden onder de regio's die het meest effectieve structuurbeleid hebben gevoerd. Het Comité van de Regio's heeft nogal wat problemen met dit voorstel.

4.14. Het CvdR betreft het feit dat in de Agenda 2000 niet meer aanwijzingen worden gegeven ter versterking van het partnerschap. In een aantal lid-staten is slechts beperkte lokale en regionale invloed mogelijk op de invulling van de programma's en de onderhandelingen over de goedkeuring ervan. Het CvdR herinnert aan zijn standpunt ter zake en verwijst hierbij naar zijn initiatiefadviezen over „De regio's en gemeenten en het Europese structuurbeleid na 1999”⁽¹⁾ en „De rol van regionale en lokale autoriteiten bij de toepassing van het partnerschapsbeginsel in het kader van de Structuurfondsenregeling”⁽²⁾.

4.15. Het Comité van de Regio's erkent dat het Cohesiefonds een wezenlijke bijdrage levert aan de versterking van de economische en sociale samenhang in de Gemeenschap en verwacht dat het fonds volgens de desbetreffende verordening uiterlijk in 1999 wordt geëvalueerd, in het kader van de voorstellen die de Commissie in Agenda 2000 doet.

5. Landbouwbeleid

5.1. De uitgaven voor het hervormde landbouwbeleid van de Europese Unie zijn voor de periode 2000-2006 geraamd op totaal 329,2 miljard ecu (landbouwrichtsnoer). Daarmee blijft het gemeenschappelijk landbouwbeleid de grootste uitgavenpost op de EU-begroting (ca. 45 %). Voor nieuwe lid-staten is (inclusief de steun ter voorbereiding van de toetreding) 18,8 miljard ecu op de landbouwbegroting uitgetrokken.

5.2. Het Comité steunt de doelstelling van de Commissie het GLB via een globale aanpak overeenkomstig de afspraken van de Jumbo-Raad grondig te hervormen, waarbij de steun aan milieuvriendelijke en op kwaliteit gerichte productie, evenals aan duurzame ontwikkeling van het platteland wordt opgevoerd. Het grootste deel van het landbouwincome dient echter ook in de toekomst uit de opbrengst van verkoop te komen. De door de Commissie voorgestelde prijsverlagingen tot het niveau van de wereldmarkt zonder aan internationale minimumeisen vast te houden, worden onvoldoende gecompenseerd, zullen de bescherming aan de buitengrenzen verzwakken, doen afbreuk aan de onderhandelingspositie van de Gemeenschap en kunnen bovendien de landbouw in bepaalde met name zuidelijke regio's, vooral waar het kleinbedrijf overheerst en veel veevoeder wordt geteeld, schade toebrengen. Bij de toekomstige hervorming van het GLB dient bijzonder rekening te worden gehouden met weinig bevolkte regio's in het hoge noorden, bergstreken en streken met bijzondere handicaps als specifieke klimaatomstandigheden, verzuurde bodem of korte teeltperioden. Het CvdR stemt daarom in met het voorstel in Agenda 2000 om naast milieuvriendelijke landbouw, vervroegde pensionering en primaire bebouwing aan het stimuleren van in een nadelige positie verkerende agrarische gebieden een

eigen plaats in het kader van de begeleidende maatregelen van het GLB toe te kennen. Het CvdR betreft bovendien dat Agenda 2000 stilzwijgend voorbijgaat aan jonge landbouwers. In de voorstellen ter hervorming van het GLB dient meer aandacht aan de problemen en vooruitzichten van jonge landbouwers te worden besteed.

5.3. Met het oog op de financiële planning van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vestigt het Comité de aandacht op het feit dat, voor zover nu te berekenen valt, de in de Agenda voorgestelde compensatiebetalingen aan de boeren zullen leiden tot economisch en sociaal onverantwoorde inkomensdalingen. Met name is onduidelijk of de landbouwers ervan kunnen uitgaan dat de compensatiebetalingen lang genoeg worden uitgekeerd om investeringen voor de toekomst te kunnen plannen. De Commissie stelt in het kader van een coherent plattelandsbeleid voor om in de komende periode naast de compensatiebetalingen in sterkere mate horizontale en verticale maatregelen te financieren, ten bate van alle boeren en daardoor van alle Europese burgers. Het Comité van de Regio's stemt ermee in dat in een samenhangend plattelandsbeleid ook plaats moet zijn voor alternatieve arbeidsmogelijkheden, sociale aspecten en milieubescherming, b.v. door in sterkere mate van eigen en ter plaatse beschikbare duurzame energie gebruik te maken.

5.4. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan deze maatregelen op korte termijn te realiseren, omdat anders niet volledig kan worden ingeschat hoe groot de economische en sociale gevolgen van de voorgestelde ontwikkelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zullen zijn. Het Comité van de Regio's benadrukt dat de Commissie van plan is deze maatregelen, evenals de interventies die de visserij in kustgebieden steunen, horizontaal moeten worden toegepast en decentraal, op het juiste niveau, moeten worden uitgevoerd op initiatief van de lid-staten.

5.5. Het CvdR dringt er onder verwijzing naar zijn op 15 en 16 januari 1997 uitgebrachte advies over het GLB en de uitbreiding van de EU naar het oosten op aan, in sterkere mate met het subsidiariteitsbeginsel rekening te houden en de bevoegdheden ten aanzien van de tenuitvoerlegging van het landbouwbeleid dienovereenkomstig te regelen. Daarbij dienen het gemeenschappelijk juridisch raamwerk en de GLB-doelstellingen in acht te worden genomen en voldoende differentiatiemogelijkheden te worden geboden.

5.6. Wat het landbouwstructuurbeleid betreft, herhaalt het Comité zijn uitdrukkelijke wens dat de bevoegdheid van de EU ter wille van vereenvoudiging en in de zin van partnerschap wordt beperkt en dat de vormgeving van de uitvoeringssystemen aan de lid-staten en regio's wordt overgelaten. Tegelijkertijd dient afstand te worden genomen van de voor de GLB-hervorming tot dusver kenmerkende versplintering, die ertoe heeft geleid dat een grote hoeveelheid vaak tegenstrijdige documenten het licht zag.

⁽¹⁾ CdR 131/97 fin van 19.11.1997.

⁽²⁾ PB C 100 van 2.4.1996, blz. 72.

5.7. Het is juist voor de coördinatie tussen de verschillende instrumenten van groot belang dat wordt uitgegaan van een brede ontwikkelingsstrategie en een uitvoerig programma voor individuele regio's, dat wordt uitgewerkt en beheerd door regionale overheden in samenwerking met de economische en sociale partners. De regio's dragen bij de ontwikkeling van het platteland en de van visserij afhankelijke gebieden en op de gebieden ruimtelijke ordening, infrastructuur, het stimuleren van het bedrijfsleven, sociaal- en werkgelegenheidsbeleid, en milieu- en natuurbescherming zeker verantwoordelijkheid voor de coördinatie.

5.8. Het Comité van de Regio's maakt zich sterk voor een onverwijld uitbreiding van de EU, zonder het prestatievermogen van op familieverbanden gebaseerde landbouwstructuren op het spel te zetten. Wel moet worden nagegaan welke gevolgen het voornemen van de Commissie om in het kader van de gemeenschappelijke marktorganisatie individuele plafonds voor compensatiebetalingen aan bedrijven vast te stellen, voor de regio's heeft. Het Comité van de Regio's steunt het voorstel om de compensatiebetalingen op een redelijk kostenniveau te houden.

5.9. Het Comité van de Regio's is het ermee eens dat milieuvriendelijke landbouwregelingen van groot belang voor de plattelandontwikkeling zijn en het steunt het voorstel om deze regelingen te steunen en doelgerichter te maken door meer budgetmiddelen en eventueel hogere medefinancieringspercentages voor de Europese Unie. Als de regelingen op regionaal niveau worden beheerd, is er meer kans op een betere coördinatie tussen deze milieubeschermingsinstrumenten en de overige structuurinstrumenten voor plattelandgebieden. Deze maatregelen moeten echter duidelijk te onderscheiden blijven van het beleid inzake marktordeningen (compensatiebetalingen) en het landbouwstructuurbeleid. Al deze categorieën maatregelen dienen als zelfstandig instrument met elk hun eigen doelstellingen behouden en verder ontwikkeld te worden. Alleen dan blijven de landbouwuitgaven voor het publiek transparant en begrijpelijk.

5.10. Het Comité van de Regio's is ingenomen met de door de Commissie voorgestelde nieuwe opzet van de instrumenten voor steun ten behoeve van de landbouwstructuur, met name met het oog op het feit dat daardoor in de toekomst ook de steun aan Gemeenschapsprojecten buiten de doelstellingsgebieden mogelijk wordt. Er moet echter voor worden gezorgd dat het principe van structurele steun aan de landbouw behouden blijft.

6. Uitbreiding

6.1. Voor de nieuwe lid-staten dient volgens de Commissie in het toekomstige financiële kader een bedrag van 74,8 miljard ecu (prijzen 1997) ter beschikking te worden gesteld; hieronder vallen ook de steunmaatregelen ter voorbereiding van de toetreding. Het Comité van de Regio's kan zich in dit bedrag vinden en wil de gelegenheid te baat nemen om de politieke, economische en sociale noodzaak en de historische kans te onderstrepen die de uitbreiding naar het oosten voor de eenmaking van ons werelddeel betekent. Het is een goede zaak dat

met de voorgestelde middelen de voorbereidingen tot de toetreding, met name ook op het terrein van het structuur- en het landbouwbeleid, worden geïntensiveerd en nieuwe lid-staten van meet af aan op voet van gelijkheid voor Europese solidariteit in aanmerking kunnen komen.

6.2. De scenario's zullen realistischer en gemakkelijker te financieren zijn als kandidaten waarmee de concrete onderhandelingen sneller vorderen, eerder kunnen toetreden dan andere. Het zou evenwel goed zijn ook voor de overige landen met toetredingsaspiraties een concreet perspectief te bieden. Daarom dient de EU bij de intensivering van de voorbereidingsstrategie, bij de gestructureerde dialoog en tijdens de geplande Europese conferentie de steun aan aspirant-leden die niet in de periode tot 2006 tot de EU kunnen toetreden, onverkort te handhaven. Het Comité onderstreept dat het voldoen aan de door de Europese Raad van Kopenhagen vastgestelde toetredingscriteria een absolute voorwaarde voor toetreding blijft.

6.3. Het Comité van de Regio's wijst erop dat de voorgestelde steun ter voorbereiding van de toetreding raakvlakken met de interregionale samenwerking met Midden- en Oost-Europa heeft. Deze vorm van samenwerking levert een belangrijke bijdrage tot de Europese integratie en cohesie en heeft o.m. betrekking op de decentrale ontwikkeling van economische en bestuurlijke kennis. Hiervan is de vraag afhankelijk of de nieuwe lid-staten een bijdrage kunnen leveren tot en profijt kunnen trekken uit het beleid, met name het structuurbeleid van de EU, en de wetgeving van de EU — waarvan het leeuwendeel inmiddels decentraal wordt uitgevoerd — daadwerkelijk kunnen implementeren.

6.4. Het Comité verwijst in dit verband naar zijn advies over „De gevolgen van de toetreding van de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lid-staten voor het EU-beleid (impact-studie)”⁽¹⁾.

6.5. Naast een succesvolle voorbereiding van de kandidaat-landen wijst het CvDR erop dat het zaak is rekening te houden met de vooral in EU-grensgebieden nog steeds bestaande structuurproblemen die ook na de opheffing van het IJzeren Gordijn niet konden worden opgelost. Voor deze regio's dient daarom ook in de toekomst te worden gedacht aan maatregelen van het structuurbeleid om hen op de gewijzigde omstandigheden te kunnen voorbereiden.

7. Intern en extern beleid

7.1. In het eerste deel van haar mededeling over „Agenda 2000” gaat de Commissie in op de uitbouw van de interne beleidssectoren, waarin het veiligstellen van het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven, groei, nieuwe banen en modernisering van werk-

⁽¹⁾ CdR 280/97 fin van 20.11.1997.

gelegenheidsstelsels in de toekomst een meer centrale positie moeten krijgen. De Commissie zou voor haar taken in deze beleidssectoren in het tijdvak 2000 t/m 2006 een bedrag van maximaal 51 miljard ecu (prijzen 1997) willen reserveren. Dit komt overeen met 7,3 % van de totale uitgaven. De Commissie betoogt zelf al dat deze uitgavenrubriek in de begroting voor 1999 een aanzienlijke marge te zien geeft. Deze speelruimte is noodzakelijk omdat het uitermate moeilijk is de financiële gevolgen van de uitbreiding en de hiermee verbonden aanpassingen van de interne beleidssectoren in te schatten.

7.2. Het Comité is van oordeel dat de in Agenda 2000 besproken interne beleidssectoren voor de verdere ontwikkeling van de EU van centrale betekenis zijn. Daar komt nog bij dat de plaatselijke en regionale bestuurslagen een essentiële rol spelen bij de uitvoering van het intern beleid op b.v. de volgende terreinen:

- een beter werkklimaat voor het MKB (o.m. advisering, creëren van infrastructuur en andere randvoorwaarden en milieuvriendelijke productie), ontwikkeling;
- uitbreiding en gebruikmaking van de „immateriële” voorwaarden voor groei en werkgelegenheid (d.w.z. innovatie, onderwijs en beroepsopleiding);
- modernisering van het arbeidsmarkt- en het werkgelegenheidsbeleid (zodat nieuwe strategieën voor het scheppen van banen door partnerschappen tussen plaatselijke en regionale bestuurslagen, het bedrijfsleven en de sociale partners kunnen worden uitgewerkt en uitgevoerd).

7.3. Met betrekking tot het extern beleid ziet het Comité in dat de EU de nodige middelen voor haar taken op het gebied van het extern beleid ter beschikking dienen te worden gesteld, daar in het Verdrag van Amsterdam het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt versterkt en ook omdat de EU in sterkere mate verantwoordelijkheid voor het wereldgebeuren op zich dient te nemen. De Commissie stelt voor hiervoor een bedrag van 49,9 miljard ecu uit te trekken, overeenkomende met 7,1 % van de totale uitgaven. Dit is een stijging van de uitgaven die grosso modo overeenkomt met de geraamde groei van het bruto product van de Gemeenschap. Het Comité vindt dit vooral een goede zaak, omdat de EU aldus haar samenwerking met in het bijzonder haar directe buurlanden (b.v. de landen die vroeger van de Sovjet-Unie deel uitmaakten en voormalig Joegoslavië), Albanië, de mediterrane landen en Turkije kan versterken en op grotere schaal humanitaire hulp kan verlenen.

7.4. Wel moet het Comité helaas vaststellen dat de Commissie haar financiële voorstellen voor zowel het intern als het extern beleid inhoudelijk onvoldoende onderbouwt. Zij wordt daarom verzocht deze lacune alsnog door middel van specifieke mededelingen op te

vullen en het Comité in overeenstemming met diens bevoegdheden hierbij te betrekken.

8. Conclusies

8.1. Het Comité van de Regio's is ingenomen met de door de Commissie ondernomen poging, de financiering van de opgaven waarvoor de Unie zich bij de uitbreiding naar het oosten gesteld ziet, het veiligstellen van de bestuurlijke slagkracht van de EU naar binnen en naar buiten toe, de zorg voor het concurrentievermogen en het scheppen van meer werkgelegenheid in hun noodzakelijke onderlinge samenhang vanuit het integratiebeleid uiteen te zetten.

8.2. Het Comité is ermee ingenomen dat de Commissie een financieel kader voorstelt dat onder het vastgestelde uitgavenplafond van 1,27 % van het bruto product van de EU blijft, zoals is vastgesteld in het besluit betreffende de eigen middelen. Ook is het verheugd over het feit dat de Commissie dit plafond voor de eigen middelen slechts tot 1,22 resp. 1,24 % denkt te gebruiken, zodat daarmee mogelijke onzekerheden in de groeiprognoses kunnen worden opgevangen.

8.3. Tegelijkertijd wijst het Comité van de Regio's erop dat de cijfers in het nieuwe financiële kader maximumreferentiewaarden zijn, waar, zoals in het huidige financiële kader, de toekomstige ontwerpbegrotingen van de Commissie zo mogelijk onder moeten blijven. Dit geldt met name voor de periode tot aan de toetreding van de eerste nieuwe lid-staten.

8.4. Het Comité van de Regio's betreurt dat de Commissie met deze conclusie vooruitloopt op haar rapport over het functioneren van het financieringsstelsel, dat zij volgens artikel 10 van het besluit van 31 oktober 1994 betreffende de eigen middelen dient op te stellen en dat zij voor 1998 heeft aangekondigd.

8.5. Het Comité van de Regio's wijst erop dat een eenzijdige benadering van de zogenaamde nettosaldo's voorbijgaat aan de complexe aard van het integratieproces. Terwijl de bijdragen van de lid-staten aan de Gemeenschapsbegroting op hun economische en financiële draagkracht gebaseerd dienen te zijn, zouden aan de uitgavenkant, waar middelen naar de lid-staten terugvloeien, integratie-overwegingen op de voorgrond moeten staan. Niettemin is het gewettigd dat lid-staten, regionale en lokale overheden nagaan wat de financiële gevolgen van op communautair niveau genomen besluiten zijn. Indien de financiële bijdrage van een lid-staat zijn economische en financiële draagkracht op onverantwoorde wijze te boven gaat, zou het financieringsstelsel van de EU van een correctiemechanisme kunnen worden voorzien.

8.6. De middelen die voor het structuurbeleid worden uitgetrokken, maken duidelijk dat de uitbreiding van de Unie niet ten koste van de zwakste en meest problematische regio's in de huidige Gemeenschap mag worden gefinancierd. Tegelijkertijd biedt dit de nieuwe lid-staten de mogelijkheid van meet af aan in toenemende mate betrokken te worden bij het economische en sociale cohesiebeleid van de EU. Het Comité steunt de nieuwe

indeling van de doelstellingsgebieden waardoor een concentratie op regio's en probleemgroepen met de grootste behoefte aan steun hebben mogelijk wordt. Het ziet in dat structurele problemen in alle EU-landen kunnen voorkomen en dat alle regio's zich aan nieuwe omstandigheden moeten aanpassen. Het Comité van de Regio's steunt het voorstel voor één enkel meerjarenprogramma per regio, dat dient te worden uitgewerkt en beheerd door regionale partnerschappen. Het bevestigt met nadruk dat naast de nationale instanties plaatselijke en regionale instanties in dit verband meer verantwoordelijkheid dienen te krijgen. Het betreurt evenwel het feit dat in Agenda 2000 niet meer wegen worden aangegeven om het partnerschap te versterken.

8.7. Het Comité wijst erop dat de voorstellen van de Commissie tot aanzienlijke inkomensdalingen in de landbouw kunnen leiden, met name voor gezinsbedrijven en kleine producenten. Het dringt er bij de Commissie op aan, ter wille van gelijke behandeling van alle EU-producenten ook in de toekomst de compensatie aan de omvang van de prijsdalingen te relateren en in het landbouwbeleid het subsidiariteitsbeginsel voldoende toe te passen. Het Comité steunt de inspanningen van de Commissie om te komen tot een coherent structuurbeleid voor economische, sociale en milieuvriendelijke plattelandsontwikkeling en dringt er bij de Commissie op aan ten behoeve van een samenhangend plattelandsbeleid en de van visserij afhankelijke gebieden op korte termijn de geplande aanvullende horizontale en verticale maatregelen te realiseren en de middelen rechtvaardig te verdelen, omdat de voorgestelde verschuivingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid anders negatieve economische en sociale gevolgen zullen hebben. Het Comité hecht groot belang aan de mogelijkheid het landbouwstructuren inkomensbeleid decentraal op het juiste niveau ten uitvoer te leggen. Er dient structuur in de maatregelen te worden aangebracht met een brede ontwikkelingsstrategie voor individuele

regio's, die wordt uitgewerkt en beheerd door regionale overheden in overleg met het betrokken bedrijfsleven.

8.8. Het Comité van de Regio's kan zich vinden in de toetredingsstrategie en het bedrag voor de steunmaatregelen ter voorbereiding van de toetreding en acht het een goede zaak dat met de voorgestelde middelen de voorbereidingen tot de toetreding, met name ook op het terrein van het structuur- en het landbouwbeleid, worden geïntensiveerd en nieuwe lid-staten van meet af aan op voet van gelijkheid voor Europese solidariteit in aanmerking kunnen komen. Het Comité van de Regio's wijst erop dat de interregionale samenwerking met Midden- en Oost-Europa een belangrijke bijdrage tot de decentrale ontwikkeling van economische en bestuurlijke kennis levert en daarmee tot de voorbereiding van de toetreding en de Europese integratie.

8.9. Aangezien in het geval van uitbreiding van de EU in de aan de buitengrenzen van de EU gelegen regio's met structuurproblemen aanpassingen nodig zijn, dient ook in de toekomst te worden nagedacht over het nemen van maatregelen uit hoofde van het structuurbeleid.

8.10. Het Comité is van mening dat in het uitbreidingsbeleid bijzondere aandacht moet worden besteed aan het Middellandse-Zeegebied, dat een steeds grotere strategische rol krijgt in het proces van ontwikkeling en vrede in het hele gebied. Dit proces is tevens een essentiële voorwaarde voor de stabiliteit in Europa.

8.11. Helaas moet het Comité vaststellen dat de Commissie haar financiële voorstellen voor zowel het intern als het extern beleid inhoudelijk onvoldoende onderbouwt. Zij wordt daarom verzocht deze lacune alsnog door middel van specifieke mededelingen op te vullen en het Comité in overeenstemming met diens bevoegdheden hierbij te betrekken.

Brussel, 20 november 1997.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Pasqual MARAGALL i MIRA
