

Advies van het Comité van de Regio's over „Bepaalde aspecten van het werkgelegenheidsbeleid in het licht van de uitbreiding”

(2002/C 107/28)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het besluit van zijn bureau van 12 juni 2001 om overeenkomstig artikel 265, 5e alinea, een initiatiefadvies over het onderwerp in kwestie op te stellen en commissie 6 „Werkgelegenheid, economisch beleid, interne markt, industrie, MKB” te belasten met de voorbereidende werkzaamheden;

gezien de door het „Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung” in samenwerking met het „European Policies Research Centre” van de Strathclyde-universiteit in Glasgow verrichte studie, getiteld „Impact of the Enlargement of the European Union on Small and Medium-sized Enterprises in the Union” (Essen/Glasgow, november 2000);

gezien het rapport van de Europese Commissie, getiteld „The free movement of workers in the Context of Enlargement” (6 maart 2001);

gezien de studie van DG „Economische en financiële zaken” van de Europese Commissie, getiteld „Enlargement Papers Number 4, II/419/01-EN” (juni 2001);

gezien de conclusies van de Top van Stockholm in maart 2001 en die van de Top van Göteborg in juni 2001;

gezien de mededeling van de Europese Commissie over de gevolgen van de uitbreiding voor de regio's die aan de kandidaat-lidstaten grenzen, getiteld „Community Action for Border Regions” (25 juli 2001);

gezien de resolutie van het Comité van de Regio's over het „Europese werkgelegenheidspact” (CDR 156/99 fin) ⁽¹⁾;

gezien de resolutie van het Comité van de Regio's over „De uitvoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie” (CDR 461/99 fin) ⁽²⁾;

gezien het advies van het Comité van de Regio's over „De institutionele aspecten van de uitbreiding: lokaal en regionaal bestuur in het hart van Europa” (CDR 52/99 fin) ⁽³⁾;

gezien de resolutie van het Comité van de Regio's over „De Europese Unie en het uitbreidingsproces” (CDR 424/99 fin) ⁽⁴⁾;

gezien het advies van het Comité van de Regio's over de „Opzet en doelstellingen van het Europees regionaal beleid tegen de achtergrond van de uitbreiding en de mondialisering: een aanzet tot discussie” (CDR 157/2000 fin) ⁽⁵⁾ en

gezien het ontwerpadvies (CDR 269/2001 rev.) dat op 28 september werd goedgekeurd door commissie 6 (rapporteur: de heer Schimpff (D/EVP), lid van het parlement van de deelstaat Saksen),

heeft tijdens zijn 41e zitting van 14 en 15 november 2001 (vergadering van 14 november) het volgende advies uitgebracht, dat unaniem is goedgekeurd.

Standpunten van het Comité van de Regio's

1. Inleiding

Het Comité van de Regio's beschouwt de uitbreiding van de EU met de landen van Midden- en Oost-Europa als de grote politieke doorbraak voor Europa aan het begin van de 21e eeuw. Hierdoor wordt na tientallen jaren definitief een einde gemaakt aan de opdeling in twee kampen door het ijzeren gordijn en kan het continent daadwerkelijk herenigd worden in een geest van vrijheid, vrede en welvaart.

Het CvdR wenst te benadrukken dat het politiek nog altijd onvoorwaardelijk achter de uitbreiding staat, en dringt erop aan de dynamiek van het toetredingsproces onverkort te handhaven.

2. Mogelijkheden voor economie en werkgelegenheid

2.1. Het CvdR is van mening dat alle partijen gebaat zijn bij de voorgenomen uitbreiding. Het lijdt geen twijfel dat vergroting van de interne markt, invoering van een markteconomie in geheel Europa en totstandkoming van een nieuwe, groot-schaliger Europese arbeidsverdeling tussen de huidige en toekomstige lidstaten van de EU kunnen leiden tot nog meer duurzame welvaart en stabiliteit. Tevens is het CvdR ervan doordrongen dat deze uitbreidingsronde een veel grotere uitdaging betekent voor zowel de Unie als de kandidaat-lidstaten dan eerdere uitbreidingsrondes.

⁽¹⁾ PB C 293 van 13.10.1999, p. 70.

⁽²⁾ PB C 226 van 8.8.2000, p. 43.

⁽³⁾ PB C 374 van 23.12.1999, p. 15.

⁽⁴⁾ PB C 57 van 29.2.2001, p. 1.

⁽⁵⁾ PB C 148 van 18.5.2001, p. 25.

2.2. Het CvdR wijst erop dat als gevolg van de uitbreiding de huidige arbeidsverdeling zal veranderen. Enerzijds kan de grote vraag in de huidige lidstaten naar geschoolde arbeidskrachten in de meer gekwalificeerde en dienstverlenende beroepen worden opgevangen met werknemers uit de toetredende landen. Anderzijds kan m.b.v. de ervaring op het gebied van ondernemen en ondernemersinitiatieven kapitaal uit de oude naar de nieuwe lidstaten worden gesluisd, waar het een beslissende rol kan spelen bij het inlopen van ontwikkelingsachterstanden en het wegwerken van structurele tekortkomingen (modernisering industrie, opbouw MKB, herstructurering landbouw, ontwikkeling van de onder communistische heerschappij verwaarloosde dienstensector en dergelijke). Het CvdR is zich ervan bewust dat deze investeringen nodig zullen zijn voor een gezonde ontwikkeling van economie en werkgelegenheid in de nieuwe lidstaten en dat ze voor het grootste deel vanuit de huidige lidstaten zullen komen. Verder zal de uitbreiding naar de mening van het CvdR ook de onderzoekssector ten goede komen.

2.3. Het CvdR gaat er daarom van uit dat de uitbreiding alles bij elkaar zal zorgen voor een groeistimulus. Volgens ramingen van de Commissie zal het BBP van de nieuwe lidstaten de eerste tien jaar toenemen met een jaargemiddelde van 2 % (afhankelijk van de vlotheid waarmee hervormingen worden doorgevoerd). Voor de landen met de sterkste economie zal de groei tot 2009 naar verwachting 3 à 4 % per jaar bedragen. Wat de huidige lidstaten betreft, gaat de Commissie ervan uit dat de uitbreiding een extra jaarlijkse stijging van het BBP van gemiddeld 0,7 % tot gevolg zal hebben.

2.4. Het CvdR onderstreept dat dankzij de uitbreiding de economische samenwerking met de LMOE drastisch kan worden uitgebreid en verdiept. Hoe intensiever de grensoverschrijdende economische betrekkingen zijn, des te positiever zal dit uitwerken op de welvaart van alle betrokken staten en regio's. De nieuwe concurrentieverhoudingen maken een groei van de welvaart in zowel de nieuwe als huidige lidstaten mogelijk.

2.5. Het CvdR is van mening dat de geografische verschuiving ten gevolge van de uitbreiding ook de concurrentiepositie van de Europese economische en groeicentra zal wijzigen. Als deze centra goede transportverbindingen met de economische centra in de nieuwe lidstaten hebben (of krijgen), mogen hiervan bijzonder veel concurrentievoordelen en economische mogelijkheden worden verwacht.

2.6. Het CvdR wijst erop dat in Europa op het punt van vervoer en economie in feite twee geografische zones te onderscheiden zijn: een economisch kerngebied (door geografen aangeduid als „blue banana”) en de kust- en grensregio's. Naar de mening van het CvdR zal de uitbreiding betekenen dat er een derde zone bij komt: een „nieuw tussengebied” tussen het economische kerngebied en de nieuwe grensstrook aan de toekomstige oostgrens van de EU.

2.7. De markten en initiatieven vanuit het bedrijfsleven zullen fungeren als motor achter een nieuwe opzet van de trans-Europese verkeersaders en de totstandkoming van deze toekomstige economische structuren in Midden- en Oost-Europa. Het CvdR dringt er echter bij EU, nationale regeringen, regio's en gemeenten op aan om in het belang van een evenwichtige ontwikkeling reeds in een vroegtijdig stadium in te spelen op deze processen.

2.8. Het CvdR verwacht dat zowel de nieuwe verbindingen van de huidige centra met die in de kandidaat-lidstaten als de vorming van het „nieuw tussengebied” van meet af aan aanzienlijke impulsen zullen opleveren voor de werkgelegenheid en de ontwikkeling van zelfstandig en nieuw ondernemerschap. Op de langere termijn zal de vraag naar arbeidskrachten in het „nieuw tussengebied” zelfs tot een immigratiegolf leiden.

2.9. Het CvdR sluit evenwel niet uit dat de evidente verschillen in loon- en welvaartsniveau en huidige sociale standaard tussen de EU en kandidaat-lidstaten de concurrentieverhoudingen structureel zullen kunnen verstoren. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door de veel lagere arbeidskosten maar ook door minder strenge milieu-, sociale en technische normen en een geringere belastingdruk in de kandidaat-lidstaten, alsmede door de te verwachten aanzienlijke verschillen in steunniveaus.

2.10. Zo kan de situatie in grensstreken zoals die onmiddellijk na toetreding zal ontstaan — waarbij vrij diensten mogen worden verricht op verschillende terreinen (zoals ambacht, bouw, schoonmaken, reparatie en andere „mobiele” diensten) — leiden tot verdringingsconcurrentie. Doordat het uurloon zo laag ligt, kunnen vooral in het geval van eenvoudige diensten beslissende prijsvoordelen worden behaald. Bovendien kunnen bij openbare aanbestedingen inschrijvers uit de nieuwe lidstaten duidelijk voordeliger offertes doen dan bedrijven uit de regio. Dit verzwakt de regionale markten, die vooral lokale en regionale instanties bedienen.

2.11. Het CvdR is ervan overtuigd dat in de uitgebreide EU onverkort dient te worden vastgehouden aan de vier fundamentele vrijheden van de interne markt. Tot dusverre hebben de kandidaat-lidstaten al via de associatie-overeenkomsten kunnen profiteren van de fundamentele vrijheden op het gebied van goederen- en kapitaalverkeer. Na de uitbreiding komen daar het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging nog bij en zal er wat het vrije verkeer van goederen en kapitaal betreft geen enkele beperking meer gelden. De gevolgen voor de werkgelegenheid zullen zowel op het grondgebied van de huidige EU als in de toetredende landen per regio en per sector verschillen.

2.12. Het CvdR wijst erop dat de te verwachten economische opbloei na de toetreding in de nieuwe lidstaten ertoe zal leiden dat er vooral in traditionele sectoren als zware industrie en landbouw arbeidskrachten zullen afvloeien, zonder dat deze onmiddellijk nieuw emploi zullen vinden in nieuwe sectoren. Dit aanbod aan zowel hooggekwalificeerde als lager betaalde arbeidskrachten zal op de nieuwe geïntegreerde en overall in Europa geliberaliseerde arbeidsmarkt leiden tot migratiebewegingen, waarvan de omvang moeilijk te voorspellen is.

2.13. Naar het CvdR verwacht, zullen er door het feit dat mensen steeds meer van woon- en werkplaats veranderen, immigranten uit de nieuwe naar de huidige lidstaten komen, alsmede weekpendelaars, en zullen vooral in grensstreken dagpendelaars in aanzienlijke mate de regionale werkgelegenheidssituatie in de oude lidstaten beïnvloeden. Het zal duidelijk zijn dat de grensregio's en in de eerste plaats de steden die zich daar bevinden, te maken zullen krijgen met een scherpere concurrentie, niet alleen t.a.v. goederen met een beperkt afzetbereik, maar vooral ook t.a.v. diensten. Hoe groot de invloed op de werkgelegenheid zal zijn, valt nog niet met zekerheid te zeggen.

2.14. Daarnaast houdt het CvdR er rekening mee dat de nieuwe lidstaten ook buiten de grensregio's een zeer sterke concurrentiepositie zullen krijgen, bijvoorbeeld in het vervoer. Pas als de grote verschillen in loon, niveau van sociale zekerheid en niveau van arbeidsbescherming tussen oude en nieuwe lidstaten verdwenen zijn, kunnen er eerlijkere concurrentieverhoudingen ontstaan.

3. De EU en de (huidige) grensregio's

3.1. Met betrekking tot de voorbereiding van de uitbreiding herinnert het CvdR aan het besluit van het staatshoofd en de regeringsleiders in Nice om een actieprogramma ter versterking van het concurrentievermogen van de grensregio's op te stellen. Het CvdR vindt wel dat een en ander meer dient in te houden dan het verwijzen naar bestaande steunmaatregelen op de diverse terreinen of het uitsluitend uitbouwen van bestaande maatregelen. De voorkeur dient uit te gaan naar het rechtstreeks verlenen van aanvullende steun aan belanghebbenden aan de buitengrenzen van de EU, zulks ter bevordering van de grensoverschrijdende en transnationale samenwerking op decentraal niveau.

3.2. In dit verband is het CvdR ingenomen met het voorstel van de Commissie om in het kader van het in juli overeengekomen actieprogramma substantiële hulp te verlenen aan de grensregio's. Niettemin is het de stellige overtuiging van het Comité dat het programma op dit moment onvoldoende recht doet aan de hierboven genoemde eisen en richtsnoeren van de Raad. De voorstellen van de Commissie dienen nauwer aan te sluiten op de politieke aanzetten van de Raad.

3.3. Het CvdR dringt erop aan het MKB in de betrokken sectoren extra te steunen, zodat het zich actiever kan voorbereiden op de uitbreiding. Het is gewenst dat middelgrote en kleine bedrijven nog voor openstelling van de grenzen geholpen worden om zich te kunnen instellen op grensoverschrijdende activiteiten. Het MKB, dat zoals bekend een bijzonder groot deel van het totale aantal arbeids- en opleidingsplaatsen voor haar rekening neemt, dient t.a.v. de komende grensoverschrijdende dimensie te worden voorgelicht, aangemoedigd en ondersteund. Zo zouden taalcursussen of inleidingen in de rechts- en economische stelsels van de kandidaat-lidstaten van nut kunnen zijn als men daar later activiteiten zou willen ontplooiën. Naar de mening van het CvdR zouden werknemers en leidinggevenden in het MKB systematisch moeten worden (bij)geschoold in het kader van een algemene strategische aanpak. Het MKB kan ertoe bijdragen dat ICT wordt ingezet bij grensoverschrijdende samenwerking en helpen bij het opdoen van ervaring met concrete samenwerking en netwerkvorming.

3.4. Het CvdR herhaalt zijn eis dat Interreg III A en Phare/CBC beter op elkaar dienen aan te sluiten. Het dringt erop aan, de middelen voor Interreg III in de lopende steunperiode te verdubbelen. Dat zal het mogelijk maken om grensoverschrijdende infrastructures (bruggen, wegen), die onder communistische heerschappij in verval waren geraakt, snel weer te herstellen. Alleen als de problemen aan de buitengrenzen van de EU worden aangepakt, kan men grensplaatsen benutten als bruggehoofden voor economische activiteiten in de kandidaat-lidstaten.

3.5. Het CvdR dringt er bij de regio's en gemeenten aan de buitengrenzen van de EU op aan om reeds nu aan de discussie over de werkgelegenheidsaspecten van de uitbreiding deel te nemen. Speciale aandacht verdient in dit verband de onderwijssector. Van succesvolle projecten als grensoverschrijdende scholings- en bijscholingsinitiatieven, tweetalige scholen en grensoverschrijdende universiteiten kan in dit verband een voorbeeldeffect uitgaan. Ook de lokale en regionale werkgelegenheidspacten zouden reeds nu een grensoverschrijdende dimensie moeten krijgen; de euregio's bieden daarvoor een geschikt raamwerk. Verder zouden de regio's en gemeenten aan de buitengrenzen van de EU grensoverschrijdende bedrijventerreinen moeten plannen en daarvoor concessies moeten verlenen, terwijl de nationale overheden daarvoor dan de belasting- en douanevoorschriften zouden kunnen dereguleren/versoepelen.

3.6. Het CvdR vindt dat de gevolgen van de verschillen in steunniveaus tussen de nieuwe lidstaten en de aangrenzende regio's in de huidige EU, zoals die na de uitbreiding te verwachten zijn, in de hand moeten worden gehouden. Als zich door openstelling van de markten voor de nieuwe lidstaten moeilijkheden in de huidige lidstaten voordoen, zou de mogelijkheid moeten worden opengelaten om aanpassingen in de eigen economische structuren door te voeren en adequaat te reageren als er behoefte aan herstructureringen ontstaat ten gevolge van de uitbreiding. Mede met het oog op de speciale ontwikkelingen die na uitbreiding door toepassing van het subsidiariteitsbeginsel te verwachten zijn, dient de regio's in de toekomst meer vrijheid van handelen te worden gelaten bij het besteden van EU-middelen in hun eigen gebied dan nu.

3.7. Het CvdR is ervan overtuigd dat de huidige grensregio's door de uitbreiding uiteindelijk zullen opschuiven naar het midden van Europa en daarvan de vruchten zullen plukken. Daarentegen zullen zich op de korte en middellange termijn dermate veel problemen kunnen opstapelen dat daardoor de werkgelegenheidsdoelstellingen van de EU ernstig in het gedrang kunnen komen. Tot dusver hebben de grensregio's structureel de nadelen ondervonden van hun ligging vlak bij het ijzeren gordijn en (in het geval van de nieuwe Duitse deelstaten) de gevolgen van de Duitse deling.

3.8. De Europese Unie zou naar de mening van het CvdR moeten verhinderen dat het alleen deze regio's zijn die alle lasten van de uitbreiding te dragen krijgen. Het zou in strijd zijn met de uitgangspunten en doelstellingen van de EU als door de uitbreiding de werkloosheid in deze regio's sterk zou stijgen, zodat tegenmaatregelen op werkgelegenheidsgebied geboden zijn.

3.9. Het CvdR wijst erop dat ook de werknemers en ondernemingen in de grensregio's na opening van de grenzen te maken krijgen met nieuwe concurrentie. De te verwachten toename van de concurrentiedruk mag naar de vaste overtuiging van het Comité echter niet worden aangegrepen om het vrije verkeer van werknemers en goederen systematisch en langdurig in te perken. Daarentegen staat het Comité niet bij voorbaat afwijzend tegenover kortdurende maatregelen t.a.v. de immigratie van arbeidskrachten als door de uitbreiding een onoverkomelijke structuurbreuk dreigt te ontstaan. Het mag echter niet zo zijn dat tijdelijke, in overleg met de kandidaat-lidstaten overeen te komen overgangsregelingen als excuus worden gebruikt om in de huidige lidstaten star en zonder bereidheid tot hervormen nog een aantal jaren vast te houden aan de status quo of om binnen de EU een protectionistisch beleid te gaan voeren.

3.10. Het CvdR legt er de nadruk op dat dergelijke overgangsregelingen slechts uiterst terughoudend doorgevoerd mogen worden, inhoudelijk beperkt moeten blijven en aan strikte termijnen gebonden moeten worden. Bij afspraken over overgangsregelingen moet erop worden toegezien dat deze flexibel worden geformuleerd, zodat ze kunnen worden aangepast aan de specifieke omstandigheden in bijzonder getroffen sectoren van de economie, arbeidsmarkt of sociale zekerheid. Daarom dienen lidstaten eigen verantwoordelijkheden te krijgen en moet de mogelijkheid worden ingebouwd om termijnen voor overgangsregelingen te herzien en achteraf te bekorten.

3.11. Ten slotte mogen overgangsregelingen niet primair betrekking hebben op werknemers die immigreren op grond van marktinformatie. Het CvdR wil beslist niet dat overgangsregelingen in eerste instantie tegen werknemers worden gericht, en benadrukt de positieve invloed van arbeidsmigratie op het werkgelegenheidsbeleid, mits deze wordt teweeggebracht door een reële vraag op de arbeidsmarkt. Voorgesteld wordt om bij overgangsregelingen de nadruk te leggen op beperking van het soort immigratie waarvoor de oorzaak uitsluitend moet worden gezocht in institutionele situaties, zoals verschillen in sociale stelsels.

3.12. Het CvdR stelt voor om steden tot de stuwende kracht achter grensoverschrijdende ontwikkeling te maken. Zo worden in het kader van de lokale werkgelegenheidspacten de steden geacht te zorgen voor belangrijke werkgelegenheidsimpulsen. Een bijzondere plaats is daarbij ingeruimd voor steden die op dit moment nog worden doorsneden door de buitengrenzen van de EU (Frankfurt a/d Oder, Görlitz).

3.13. Een even cruciale rol is weggelegd voor de euregio's, waar de grensoverschrijdende samenwerking tussen nabijgelegen gemeenten van belang is met het oog op het gezamenlijk ondervangen van problemen bij de uitbreiding en het benutten van de kansen die hierdoor worden geboden. De euregio's aan de huidige buitengrenzen zullen dan in dezelfde situatie komen te verkeren als de oude euregio's en van hun ervaringen kunnen profiteren.

4. Eisen aan de kandidaat-lidstaten

4.1. Het CvdR benadrukt dat het EU-recht volledig dient te worden omgezet en dat de communautaire beleidsvormen in de toekomstige lidstaten moeten worden uitgevoerd; anders zullen de voornoemde positieve gevolgen van de uitbreiding voor de werkgelegenheid uitblijven. Het zou een misvatting zijn te denken dat het mogelijk is, beginselen en wetgeving van de EU slechts gedeeltelijk of pas op langere termijn over te nemen. De nieuwe lidstaten moeten in het bijzonder zorgen voor rechtszekerheid en in dat verband resolute maatregelen tegen discriminatie en corruptie nemen.

4.2. Het CvdR is ervan overtuigd dat het voor het welslagen van de uitbreiding absoluut noodzakelijk is dat de lokale en regionale overheden in de nieuwe lidstaten een actieve rol toebedeeld krijgen. Zeker gelet op het centralisme dat heerste toen deze landen met een overgangseconomie nog dictatoriaal werden bestuurd, is opbouw van een moderne democratische samenleving alleen mogelijk als regio's en gemeenten een steeds grotere rol gaan spelen. Implementering van de door de nationale overheden in nationale wetgeving om te zetten communautaire wetgeving is in de eerste plaats een zaak van de decentrale niveaus.

4.3. Het CvdR wijst erop dat met het oog op de structuurfondsen meteen na toetreding van de nieuwe lidstaten al functionerende structuren en instanties in die landen dienen te zijn. Voor de tenuitvoerlegging van het structuurbeleid is het nodig dat de regionale overheden op adequate wijze inspraak wordt verleend.

4.4. Het CvdR spoort alle regionale en lokale overheden aan om meer samen te werken met de regio's en gemeenten in de kandidaat-lidstaten. Samenwerking tussen deze niveaus, die nauw met concrete problemen te maken hebben en dicht bij de burger staan, is van groot belang. Ondersteuning van de regio's en gemeenten in de toekomstige lidstaten bij het opbouwen van doeltreffende decentrale structuren is een goede investering als men wil dat de werkgelegenheid overal in de uitgebreide Unie goed verdeeld is en men structuurbreken beperkt wil houden. Wat de werkgelegenheidsaspecten van de uitbreiding betreft, zijn alle regio's en gemeenten er zeer bij gebaat dat er geen fouten worden gemaakt die eigenlijk voorkomen zouden kunnen worden.

4.5. Het CvdR wijst erop dat de uitbreiding als uitdaging moet worden gezien. De regio's en gemeenten moeten er zelf voor zorgen dat hun mogelijkheden erkenning vinden en moeten actief gebruik maken van het concurrentiemiddel als onlosmakelijk, dynamisch element van de markteconomie. Staatsdirigisme en protectionisme zouden daarentegen in het proces van uitbreiding van de EU naar het oosten een zwaktebod zijn. Het Comité onderstreept dat de nagestreefde werkgelegenheidsdoelstellingen alleen kunnen worden verwezenlijkt als de vier fundamentele vrijheden van de interne markt bij de uitbreiding in beide richtingen worden gerespecteerd en niet in hun essentie worden uitgehold.

Brussel, 14 november 2001.

De voorzitter

van het Comité van de Regio's

Jos CHABERT