

Publicatieblad

van de Europese Gemeenschappen

ISSN 0378-7079

C 93

42e jaargang

6 april 1999

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I *Mededelingen*

.....

II *Vorbereidende besluiten*

Comité van de Regio's

Zitting van januari 1999

1999/C 93/01

Advies van het Comité van de Regio's over:

- de „Voorstellen voor verordeningen (EG) van de Raad betreffende de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid”:
 - „Verordening (EG) van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid”;
 - „Verordening (EG) van de Raad tot Wijziging van Verordening (EEG) nr. 1766/92 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen en tot intrekking van Verordening (EEG) Nr. 2731/75 tot vaststelling van de standaardkwaliteit van zachte tarwe, rogge, maïs en durumtarwe”;
 - „Verordening (EG) van de Raad tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen”;
 - „Verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees”;
 - „Verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten”;
 - „Verordening (EG) houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 3950/92 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten”;
 - „Verordening (EG) van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid”;
 - „Verordening (EG) van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)”;

Prijs: 19,50 EUR



(Vervolg z.o.z.)

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
	— het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen”	
	— het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt” en	
	— het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling in de kandidaat-lid-staten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode”	1
1999/C 93/02	Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)”	9
1999/C 93/03	Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de structurele acties in de visserijsector”	16
1999/C 93/04	Advies van het Comité van de Regio's over het „Groenboek havens en maritieme infrastructuur”	20
1999/C 93/05	Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2236/95 van de Raad tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese netwerken”	29
1999/C 93/06	Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen”	33
1999/C 93/07	Advies van het Comité van de Regio's over het „Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief”	36
1999/C 93/08	Advies van het Comité van de Regio's over: — de „Mededeling van de Commissie: de aanpassing en de bevordering van de sociale dialoog op communautair niveau”, en — het „Ontwerp van een besluit van de Raad tot wijziging van Besluit 70/532/EEG houdende instelling van het Permanente Comité voor arbeidsmarktvragestukken van de Europese Gemeenschappen”	54
1999/C 93/09	Advies van het Comité van de Regio's over de „Mededeling van de Commissie over het Sociaal Actieprogramma 1998-2000”	56
1999/C 93/10	Advies van het Comité van de Regio's over: — het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag”, en — de „Speelruimte voor de regio's en gemeenten in het kader van het economische beleid en het steuntoezicht van de EU”	64

II

(Voorbereidende besluiten)

COMITÉ VAN DE REGIO'S

Advies van het Comité van de Regio's over:

- de „Voorstellen voor verordeningen (EG) van de Raad betreffende de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid“:
 - „Verordening (EG) van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid“;
 - „Verordening (EG) van de Raad tot Wijziging van Verordening (EEG) nr. 1766/92 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen en tot intrekking van Verordening (EEG) Nr. 2731/75 tot vaststelling van de standaardkwaliteit van zachte tarwe, rogge, mais en durumtarwe“;
 - „Verordening (EG) van de Raad tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen“;
 - „Verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees“;
 - „Verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten“;
 - „Verordening (EG) houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 3950/92 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten“;
 - „Verordening (EG) van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid“;
 - „Verordening (EG) van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)“;
- het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen“
- het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt“ en
- het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling in de kandidaat-lid-staten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode“

(1999/C 93/01)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gelet op de Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's betreffende de wetgevingsvoorstellen in het kader van Agenda 2000: algemeen overzicht;

gelet op de „Voorstellen voor verordeningen (EG) van de Raad betreffende de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid” [COM(1998) 158 def. — 98/0112 (CNS) — 98/0107 (CNS) — 98/0108 (CNS) — 98/0109 (CNS) — 98/0110 (CNS) — 98/0111 (CNS) — 98/0113 (CNS) — 98/0102 (CNS)]⁽¹⁾;

gelet op het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen” [COM (1998) 131 def. — 98/0090 (AVC)]⁽²⁾;

gelet op het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt” [COM(1998) 370 def. — 98/0126 (CNS)]⁽³⁾;

gelet op het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling in de kandidaat-lid-staten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode” [COM(1998) 153 def. — 98/0100 (CNS)]⁽⁴⁾;

gelet op het besluit van de Commissie d.d. 18 maart 1998 en de besluiten van de Raad d.d. 24 april en 20 juli 1998 om het Comité hierover te raadplegen, overeenkomstig artikel 198 C, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;

gelet op het besluit van het Bureau d.d. 13 mei 1998 om commissie 2 „Landbouw, plattelandontwikkeling, visserij” te belasten met de voorbereiding van een desbetreffend advies;

gelet op zijn adviezen over „Het GLB en de uitbreiding naar het oosten” (CDR 239/96 fin)⁽⁵⁾ en „De regionale gevolgen van de GLB-hervorming” (CDR 17/96)⁽⁶⁾;

gelet op het door commissie 2 op 10 december 1998 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 273/98 rev. 2) (rapporteurs: de heren Bocklet en Penttilä),

heeft tijdens zijn op 13 en 14 januari 1999 gehouden 27e zitting (vergadering van 14 januari) het volgende advies goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De voorstellen inzake het onderdeel landbouw van Agenda 2000 zijn op 18 maart 1998 door de Commissie ingediend. Ze liggen in de lijn van de eerder — in juli 1997 — door de Commissie geformuleerde uitgangspunten. Doel is om d.m.v. een ingrijpende verlaging van de ondersteuningsprijzen en betere aansluiting daarvan bij de prijzen op de wereldmarkt ervoor te zorgen dat de interne markt blijft groeien en de Europese landbouw een meer prominente rol kan spelen op de wereldmarkt. Vergeleken met de voorstellen van juli 1997 wordt in de nieuwe voorstellen de hieruit voortvloeiende inkomstendaling in de landbouwsector in mindere mate en slechts voor een deel via rechtstreekse steun gecompenseerd. De voorstellen zijn volgens de Commissie mede ingegeven door de uitbreiding van de EU in oostelijke richting.

1.2. Er zullen geen afzonderlijke maatregelen meer worden genomen ter verbetering van de landbouwstructuur (doelstelling 5a) en van plattelandgebieden (doelstelling 5b), maar hiervoor zal een nieuwe doelstelling 2 in het leven worden geroepen, waaronder ook stedelijke probleemgebieden en gebieden met een teruglopende industrie zullen vallen. Als aanvulling hierop wordt voorgesteld, de ontwikkeling van plattelandgebieden horizontaal te ondersteunen via de afdeling Garantie van het EOGFL.

1.3. Het CvDR spreekt zich uit over de volgende verordeningvoorstellen inzake de landbouw:

- Financiering van het GLB;
- Wijziging van Verordening (EEG) Nr. 1766/92 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen en intrekking van Verordening (EEG) Nr. 2731/75 tot vaststelling van de standaardkwaliteit van zachte tarwe, rogge, gerst, maïs en durumtarwe;
- Instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen;
- Gemeenschappelijke marktordening voor rundvlees;
- Gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelproducten;
- Wijziging van Verordening (EEG) Nr. 3950/92 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten;
- Vaststelling van communautaire regels voor rechtstreekse steun in GLB-kader;
- Bevordering van plattelandontwikkeling via het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL);
- Algemene bepalingen m.b.t. de structuurfondsen, en
- Hervorming van de marktordening voor wijn (hoort niet bij Agenda 2000, maar wordt wel in samenhang hiermee behandeld);

⁽¹⁾ PB C 170 van 4.6.1998, blz. 85, 1, 4, 13, 38, 60, 93 en 67.

⁽²⁾ PB C 176 van 9.6.1998, blz. 1.

⁽³⁾ PB C 271 van 31.8.1998, blz. 21.

⁽⁴⁾ PB C 150 van 16.5.1998, blz. 14.

⁽⁵⁾ PB C 116 van 14.4.1997, blz. 39.

⁽⁶⁾ PB C 129 van 2.5.1996, blz. 15.

— Verordening inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling in de kandidaat-lid-staten in Midden- en Oost-Europa in de periode vóór toetreding.

2. Uitgangspunten

2.1. Bij het vervaardigen van landbouwproducten worden in de EU strenge milieunormen in acht genomen. Als men deze strenge normen wil handhaven en wil voldoen aan de hoge eisen op het gebied van dierenbescherming dient men zich rekenschap te geven van de hieraan verbonden kosten.

2.2. In het licht van de komende WTO-onderhandelingsronde, de uitbreiding van de EU in oostelijke richting en de reorganisatie van de EU-financiën valt niet te ontkomen aan een hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Doel hiervan is, bij te dragen tot de plattelandontwikkeling, het concurrentievermogen van de Europese landbouw op mondiaal niveau te helpen verbeteren, bij te dragen tot een vorm van landbouwproductie waarbij het milieu en de natuurlijke hulpbronnen worden ontzien, strenge normen op het gebied van veiligheid en kwaliteit van levensmiddelen te waarborgen, de levensvatbaarheid van het platteland te behouden en de economische rentabiliteit van de landbouwbedrijven te bevorderen. Hiertoe dienen de volgende voorwaarden te worden vervuld:

- voldoende bescherming aan de buitengrenzen;
- aandacht voor de typische kenmerken van de Europese landbouw;
- beperkt doorvoeren van prijsverlagingen (alleen voor zover de marktontwikkeling daartoe aanleiding geeft);
- betere benutting van maatregelen ter regulering van de productieomvang;
- volledige compensatie van prijsverlagingen via rechtstreekse steun;
- een systeem zonder bureaucratie, en
- bevordering van (voortgezette) beroepsopleiding.

In algemene zin gesproken is het noodzakelijk dat het subsidiariteitsbeginsel tot op het regionale niveau strikt wordt toegepast, zowel bij de uitwerking als bij de tenuitvoerlegging van de diverse beleidsmaatregelen, waarbij de verdeling van bevoegdheden binnen de lid-staten wordt gerespecteerd.

3. Beoordeling van de Commissievoorstellen ter hervorming van de marktordeningen

3.1. Akkerbouwgewassen

3.1.1. Het CvDR is van mening dat verlaging van de interventieprijzen in de sector granen met 20 % in het licht van de huidige marktsituatie en de huidige WTO-verbintenissen niet noodzakelijk is.

3.1.2. Bovendien is het CvDR van oordeel dat verlaging van de interventieprijzen directe gevolgen zal

hebben voor de producentenprijzen, vooral die van voedergranen. Ook het voornemen van de Commissie om voor de verplichte braaklegging een nulpercentage vast te stellen, wijst in die richting. Daarom hebben de producenten recht op een volledige compensatie voor de verlaging van de interventieprijzen. Verder zou de verlaging van de graanprijzen die voortvloeit uit de voorgestelde hervormingen vooral in de probleemgebieden leiden tot een situatie waarin de uiteindelijk voor het product verkregen prijs niet eens de variabele productiekosten dekt.

3.1.3. Via een steunregeling voor ingekuilde maïs wordt in de sectoren melk en rundvlees compensatie bewerkstelligd. Daarnaast dient echter te worden gezocht naar wegen om in regio's waar i.v.m. de klimatologische omstandigheden geen maïs kan worden verbouwd, de concurrentiepositie van groenvoer en van permanent grasland t.o.v. ingekuilde maïs veilig te stellen. In het belang van de ontwikkeling van de regio's van de EU dienen er voor deze producten dus specifieke steunmaatregelen te worden uitgewerkt.

3.1.4. De drastische verlaging van de areaalbetalingen voor oliehoudende zaden zou leiden tot een navenante verslechtering van het concurrentievermogen van deze sector. Het zal noodzakelijk zijn, verder gedifferentieerde steun voor oliehoudende zaden, zoals op dit moment bestaat, te verlenen. De verschuiving van de uitkeringsperiode voor compensatiebetalingen zal betekenen dat de landbouwbedrijven te maken krijgen met renteverlies en liquiditeitsproblemen. Doordat de verplichte braaklegging wordt vastgesteld op 0 %, komt er een einde aan de meest efficiënte vorm van beheersing van de productieomvang. Daarom is het Comité gekant tegen deze verschuiving. Vaststelling van een vrijwillige braakligging waarbij het braak te leggen areaal ten minste 10 % van het totaal bedraagt, legt onnodige beperkingen op.

3.1.5. Er is behoefte aan doelgerichte maatregelen ter bevordering van duurzame grondstoffen voor de industrie en energievoorziening (warmtecentrales, omschakeling op biodiesel e.d.). Voor een dergelijk beleid zou in de EOGFL-verordening een specifiek hoofdstuk moeten worden ingeruimd.

3.1.6. Het CvDR dringt erop aan dat in de nieuwe verordening inzake een GMO voor akkerbouwgewassen wordt vastgehouden aan de regionale areaalindeling.

3.2. Rundvlees

3.2.1. De voorstellen in de sector rundvlees leiden tot nog meer concurrentievervalsing dan nu al het geval is, en daarvan zullen de telers die traditionele intensieve mesterijmethoden toepassen de dupe worden.

3.2.2. Vervanging van de vaste interventieregeling door een vrijwillige interventieregeling en steun voor particuliere opslag is een stap in de goede richting. Daar staat tegenover dat de prijsverlagingen totaal ontoereikend worden gecompenseerd. In dit verband betekent ook uitbreiding van het systeem van rechtstreekse betalingen tot vaarzen en moederkoeien geen wezenlijke aanvullende verbetering, omdat benutting van de middelen uit de vastgestelde maximumbedragen ten koste gaat van andere categorieën dieren.

3.2.3. Omdat de oude gecompliceerde regelingen blijven bestaan en zelfs worden aangevuld met nieuwe ingewikkelde maatregelen, nemen de administratieve en controlerende activiteiten voor rundveehouders en nationale overheden aanzienlijk toe.

3.2.4. Het vastgestelde maximum van 90 dieren staat de ontwikkeling tot bedrijven met een goede concurrentiepositie in de weg.

3.2.5. Betere stimulansen om de productie in de rundvleessector extensiever te maken, komt het milieu ten goede, hetgeen het CvdR bijzonder toejuicht. Toch zou het Comité in dit verband willen wijzen op de grote verschillen tussen de gebieden in de EU waar rundvlees wordt geproduceerd. Zo is de regeling voor permanent grasland niet geschikt voor alle lid-staten, omdat grasland i.v.m. klimatologische omstandigheden in een aantal regio's deel uitmaakt van een normaal wisselbouwsysteem. Hiermee dient de Commissie rekening te houden bij haar voorstellen voor extensiveringspremies.

3.2.6. Daarnaast dient de EU bij haar steunverlening echter rekening te houden met het feit dat de rundvleesproductie per regio verschillende vormen kent. Ook in de regio's waar een gespecialiseerde vorm van rundermesterij wordt bedreven, dienen adequate inkomensmogelijkheden voor de landbouwers gehandhaafd te worden. Hiertoe moet worden gewaarborgd dat de financiële middelen die de afzonderlijke lid-staten worden toegewezen, overeenkomen met het productieaandeel, en dat er geen concurrentievervalsing optreedt tussen regio's met een verschillende productiestructuur. In de meeste regio's waar traditionele rundermesterij wordt bedreven, ligt het plaatselijke veebezettingsgetal duidelijk onder de in het Gemeenschapsrecht aangegeven grenswaarden, zodat een en ander ook hier niet in tegenspraak met de milieudoelstellingen van de EU is.

3.3. Melk

3.3.1. De Commissie gaat ervan uit dat door de verlaging van de interventieprijzen voor zuivelproducten de consumptie hiervan zal toenemen en de concurrentiepositie van de EU zal worden versterkt. Het CvdR betwijfelt echter of de consumptie in de EU wel zal toenemen, aangezien prijsveranderingen bij basisproducten nauwelijks van invloed zijn op het consumptieniveau. Bovendien bergt een verhoging van de quota met 2 % het gevaar in zich dat de quotaregeling aan betekenis inboet, omdat de prijzen hierdoor nog meer onder druk komen te staan.

3.3.2. Het CvdR is van mening dat de melkregeling haar waarde heeft bewezen. Prijsverlagingen mogen alleen worden doorgevoerd als de ontwikkelingen op de markt dat echt noodzakelijk maken. Elke prijsverlaging dient volledig te worden gecompenseerd.

3.3.3. Het voorgestelde model van een in vier onderdelen opgesplitste compensatieregeling (basispremie melk, basispremie rundvlees en aanvullende premies voor melk en rundvlees op vrijwillige basis) is uiterst gecompliceerd en schiet zijn doel voorbij, omdat afzonderlijke runder-

rassen hierdoor benadeeld worden en de bureaucratie toeneemt. Het CvdR is van mening dat gezocht moet worden naar wegen en middelen om te waarborgen dat de steun gelijkmatig over alle regio's wordt verdeeld.

3.3.4. De door de Commissie in het kader van de verlenging van de melkquotaregeling voorgestelde maatregelen ter versterking van de positie van de producent zijn onvoldoende.

3.3.5. Het is zaak dat de quota bij het ingaan van de nieuwe periode worden opgelegd aan de actieve producenten, dat de verplicht aan de omvang van het areaal gebonden quotaregeling wordt opgeheven en dat ervoor wordt gezorgd dat producenten die na het jaar 2000 stoppen met de melkproductie, hun quota moeten inleveren. Voorts moet rekening worden gehouden met de specifieke situatie in berggebieden. Daarom moet voor iedere lid-staat worden gegarandeerd dat de quota in berggebieden behouden blijven, om met name jonge landbouwers in staat te stellen hun activiteiten voort te zetten.

3.3.6. Het CvdR is ingenomen met het voorstel van de Commissie om het quotastelsel tot 2006 voort te zetten, omdat anders de melkproductie in grote delen van Europa zou instorten. Zij dient echter wel uitsluitel te geven over de vraag wat er daarna met dit stelsel gaat gebeuren. Het Comité wijst erop dat investeringen in de melkproductie in het kader van een langetermijnplanning plaatsvinden, zodat bij besluiten over de ordening van de melkmarkt ook rekening dient te worden gehouden met de periode na 2006.

3.4. Nationale maxima

3.4.1. Het CvdR staat achter het voorstel van de Commissie om de steun gedeeltelijk toe te kennen in de vorm van nationale maxima, hetzij per dier, hetzij per areaal. Dit zou het GLB er flexibeler op maken. De maxima dienen zoveel mogelijk te worden afgestemd op de huidige productiequota.

3.4.2. Ondanks de nationale maxima dient het inkomensverlies van de producenten volledig te worden gecompenseerd. De Commissie moet er evenwel op toezien dat naast de nationale maxima geen steun wordt verleend die tot concurrentievervalsing leidt.

3.4.3. Een en ander mag niet tot concurrentievervalsing leiden ten koste van de meer traditionele productiemethoden in bepaalde regio's. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de compensaties die in het kader van de marktordening voor melk worden uitbetaald voor runderen die zowel voor melk- als vleesproductie dienen, alsmede aan de uiteenlopende productiemethoden in de rundermesterij.

3.5. Rechtstreekse betalingen in GLB-verband

3.5.1. Teneinde te kunnen beoordelen welke invloed de compensatieregelingen zullen hebben op de specifieke belangen van regio's, dient de Commissie eerst meer in concreto aan te geven hoe deze vorm zullen krijgen. Nog vóór de besluitvorming in de Raad moeten voorstellen worden ingediend waarin wordt bepaald hoe de maatregelen ten uitvoer worden gebracht.

3.5.2. Steun aan landbouwers dient ertoe bij te dragen dat de problemen die vooral regio's met een minder sterke concurrentiepositie ondervinden bij hun aanpassing aan de nieuwe omstandigheden, voor een deel worden weggenomen. Tegelijk mag zij echter geen negatieve gevolgen met zich brengen voor de ontwikkeling van bedrijven die al wel een goede concurrentiepositie hebben.

3.5.3. De door de Commissie voorgestelde veranderingen van het GLB kunnen naar de mening van het CvdR vooral in de rundvleessector tot ethische problemen leiden. Het voorstel om de graanprijzen te verlagen zou granen een gunstigere uitgangspositie verschaffen dan groenvoer, waardoor ook in de runderenteelt het gebruik van granen zou toenemen. Het Comité vindt dat het systeem van steunverlening binnen het GLB op dusdanige gestalte dient te krijgen dat het mogelijk is om in de verschillende regio's op een economisch verantwoorde wijze runderenteelt te bedrijven en daarbij uit te gaan van een natuurlijke voederwijze van de diverse rassen.

3.5.4. De voorstellen voor een degressieve opzet van de rechtstreekse betalingen zijn in principe billijk, maar in de huidige formulering onaanvaardbaar, omdat zij tot regionale scheefgroei leiden. Er dienen echter grotere beperkingen te worden vastgelegd, zodat het GLB langzaam maar zeker wordt toegespitst op de producent, de kwaliteit van het product, de familielandbouw en het plattelandbedrijf. Vooral arbeidsintensieve veeteeltbedrijven worden in hun bestaan bedreigd door plafonds of degressieve regelingen. Daarom dient bij de compensatiebetalingen rekening te worden gehouden met de kosten.

3.5.5. Door aanpassing aan ontwikkelingen op de markt komen betrouwbaarheid en looptijd van de rechtstreekse betalingen op de helling te staan. Het systeem van rechtstreekse betalingen dient in essentie onaangetaast te blijven.

3.5.6. De administratieve rompslomp die de differentiëring van de rechtstreekse betalingen met zich brengt, dient tot een minimum beperkt te blijven; aldus moet worden voorkomen dat bedrijven die door rationalisering hun concurrentiepositie moeten verbeteren, een verkeerd signaal krijgen. Wil men met dit instrument ook de arbeidsmarkt op het platteland gunstig beïnvloeden, dan dient het criterium „werkgelegenheid” een rol te spelen.

3.6. *Wijn*

3.6.1. De wijnmarkt is sinds 1987 zo sterk veranderd dat wijziging van de marktordening voor wijn dringend noodzakelijk is. Het is de bedoeling het evenwicht op de markt te waarborgen door interventie maatregelen (speciale destillatie voor consumptie-alcohol, verkoopbevordering van druivensapen andere wijnbouwproducten, snelle destillatie in geval van uitzonderlijke verstoring van het markt-evenwicht en handhaving van premies voor particuliere opslag, destillatie van nevenproducten van wijnbereiding en destillatie van wijnen uit druivensorten die niet worden geperst).

Het Comité van de Regio's bevestigt dat er op Europees niveau absoluut moet worden gestreefd naar evenwicht

tussen vraag en aanbod; dit evenwicht moet gebaseerd zijn op met medewerking van de sector tot stand gebracht markt-evenwicht in diverse regio's en kan worden bereikt door tenuitvoerlegging van regionale programma's tot aanpassing van het wijnbouwareaal, waarbij realistische economische doelstellingen worden geformuleerd en de in deze GMO voorgestelde structurele maatregelen (nieuwe aanplant, omschakeling, vernieuwing, ...) worden getroffen.

3.6.2. Het Commissievoorstel moet op belangrijke punten worden gewijzigd:

- er moet worden voorzien in een verplichte regeling voor crisis-destillatie onder welomschreven voorwaarden;
- de toekenning van nieuwe aanplantrechten dient op ruimere schaal mogelijk te zijn dan de Commissie voorstelt, om de mogelijkheden die de markt biedt te benutten;
- de mogelijkheid druiven en geconcentreerde most te importeren en daaruit Europese wijn te bereiden, moet worden vermeden;
- de aanplantrechten moeten langer geldig zijn dan de door de Commissie voorgestelde vijf jaar.

3.6.3. Aanscherping van de regeling van opbrengsten per hectare met de bijbehorende gedetailleerde beperkingen en destillatieverplichtingen wordt categorisch afgewezen. Op het gebied van kwaliteitswijnen moeten de lid-staten en de regio's zelf zorg kunnen dragen voor de regelgeving.

3.6.4. De EU zal speciale maatregelen treffen en financieren die gericht zijn op ondersteuning van de wijnbouw in regio's met bijzondere klimatologische omstandigheden.

3.6.5. Bij het toepassen van wijnbouwmethoden dienen de bijzondere regionale omstandigheden in aanmerking te worden genomen.

Verrijking door toevoeging van suiker dient strikt te worden beperkt tot de regio's waar deze methode van oudsher wordt gebruikt.

3.6.6. Het CvdR is van oordeel dat de GMO van de wijnmarkt o.m. gericht moet zijn op:

- het verzekeren van een billijk inkomen voor de producenten, mét behoud van werkgelegenheid;
- de instandhouding van de wijnbouw in de traditionele productiegebieden;
- het afleveren van kwaliteitsproducten, om zo de vraag en het concurrentievermogen te doen stijgen, en
- afzetbevordering en het zoeken naar nieuwe markten.

3.6.7. In verband met de in de vorige paragraaf voorgestelde hoofddoelstellingen van de GMO-hervorming van de wijnbouwsector moet aandacht worden geschonken aan consumentenvoorlichting en aan ecologisch verantwoorde productiemethoden.

4. Integratie van het milieubeleid in het GLB

4.1. Het mee laten wegen van milieuaspecten bij de toekenning van premies maakt aanpassing aan specifieke regionale milieumomstandigheden mogelijk. Via communautaire kaderbepalingen dient concurrentievervalsing echter vermeden te worden. Gewaarborgd moet worden dat de rechtstreekse betalingen stoelen op de normale goede praktijken. Als landbouwers milieu-inspanningen leveren die verder gaan, moeten zij hiervoor apart worden vergoed.

Ten gevolge van de dalende producentenprijzen verwacht de Commissie een teruglopend gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen. Een kleine ontlasting voor het milieu zal zich echter wellicht alleen voordoen op minder gunstige productiegronden.

4.2. Een ecologisch-sociale aanpak van het landbouwbeleid zou wezenlijk kunnen bijdragen tot:

- a) duurzame stabilisering van het platteland, in het bijzonder bergstreken en probleemgebieden;
- b) verbetering van de kwaliteit van levensmiddelen;
- c) verwezenlijking van de multifunctionele taken van de landbouw, die ook binnen de landbouwbedrijven zelf uitgevoerd moeten worden;
- d) ontwikkeling van agrarische structuren met een groot concurrentievermogen, die een- of meergezinsbedrijven in de landbouw toekomstmogelijkheden bieden;
- e) een sterkere positie voor het Europese landbouwmodel in de Wereldhandelsorganisatie;
- f) het creëren van nieuwe toekomstperspectieven voor jonge landbouwers, en
- g) voorkoming van woestijnvorming en bodemerosie.

5. Financiering

5.1. Naar de mening van het CvdR zal de toetreding van de LMOE nieuwe financiële inspanningen vergen van de EU. Er vindt momenteel een discussie plaats over de netto-bijdragen van de lid-staten en in verband hiermee heeft de Commissie een rapport gepubliceerd over de financiering van de Unie, waarin drie opties worden aangegeven, voor het geval er politieke consensus wordt bereikt over de noodzaak om tot een regeling voor het probleem van onevenwichtige financiële bijdragen te komen:

- beperking of afschaffing van het correctiemechanisme dat het Verenigd Koninkrijk thans mag toepassen, en/of vervanging van de BNP-middelen (geheel of gedeeltelijk) door de andere financieringsbronnen;
- gedeeltelijke vervanging van de rechtstreekse aan landbouwers uitgekeerde betalingen (medefinanciering) in GLB-verband door een corresponderende verlaging van het plafond van de eigen middelen, en

— algemene invoering van een correctiemechanisme voor alle lid-staten met een negatief begrotingsaldo.

5.2. Een nieuwe aanpak van het GLB dient ertoe bij te dragen dat de lid-staten en de regio's een groter deel van de verantwoordelijkheid voor het agrarische inkomensbeleid op zich nemen.

6. Regionale aanpak van het GLB

6.1. Om een beter zicht te krijgen op de kosten en baten van beleidsbeslissingen en om het landbouwbeleid op een eenvoudigere wijze in praktijk te brengen, dienen de afbakening van en de verdeling van de bevoegdheden bij het landbouwbeleid te geschieden met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en van de wettelijk vastgelegde interne verdeling van bevoegdheden in de verschillende lid-staten. De financiële solidariteit in de EU mag hierdoor echter niet in het gedrang komen.

6.2. Bij het markt- en inkomensbeleid dienen de bevoegdheden van de EU gericht te zijn op een goede werking van de gemeenschappelijk markt.

6.3. In dit verband zouden de regio's ook t.a.v. fundamentele beslissingen op landbouwgebied meer verantwoordelijkheid moeten dragen, zowel bij het sturen van het beleid als bij de uitvoering op nationaal en communautair niveau.

7. WTO-onderhandelingen

7.1. Tijdens de Conferentie van Rio hebben alle staten duurzaamheid bij het omgaan met natuurlijke hulpbronnen uitgeroepen tot basisprincipe van de economie. De daarna opgestelde Agenda 21 is op dit moment alom onderwerp van discussie in de EU: gemeentes stellen hun beleid erop af, bedrijven houden er rekening mee, enz.

7.2. Duurzaamheid vormt sinds jaar en dag het uitgangspunt van de Europese landbouw. Zuinig omspringen met hulpbronnen, op peil houden van het in de natuur aanwezige potentieel en hiervoor zorg dragen — dat zijn de beginselen waarop een toekomstgericht denken stoelt, en die aan de komende generaties moeten worden doorgegeven.

7.3. Het is absoluut noodzakelijk dat tijdens toekomstige onderhandelingen over de wereldhandel in landbouwproducten duurzaamheid en multifunctionaliteit worden aanvaard als principieel uitgangspunt en norm. Dit is in het belang van de totale wereldbevolking en niet een specifiek belang van de Europese landbouw.

7.4. In het landbouwbeleid dienen de hierboven vermelde basisbeginselen te worden aanvaard, dient te worden gestreefd naar samenwerking met alle betrokken maatschappelijke groeperingen en dient ferm stelling te worden genomen tegen een puur economisch gerichte manier van denken, waarbij men zich slechts laat leiden door het streven om zo goedkoop mogelijk levensmiddelen te produceren, ook als dit roofbouw op de natuur betekent.

7.5. Het eenzijdige afzien van maatregelen op het gebied van markt- en prijsbeleid, waartoe de geldende WTO-bepalingen wel degelijk de mogelijkheid te bieden, alsmede de daarmee onlosmakelijk verbonden vermindering van de bescherming aan de buitengrenzen, zijn naar de mening van het CvDR ongepaste concessies vooraf aan de WTO-partners, zonder dat daarvoor adequate en concrete tegenprestaties worden verlangd. Het denkt daarbij aan de erkenning en inachtneming van het beginsel van communautaire preferentie, en van het feit dat het overgrote deel van de Europese landbouw zich van de landbouw in de rest van de wereld onderscheidt door zijn multifunctionaliteit.

8. Gemeenschappelijk landbouwbeleid en uitbreiding in oostelijke richting

8.1. De stapsgewijze uitbreiding van de EU met landen in Oost-Europa is van zeer groot belang voor de stabiliteit en veiligheid in Europa. Dit geldt voor alle burgers en dus ook voor boerengezinnen en anderen die in de landbouw werkzaam zijn.

8.2. Speciale aandacht hierbij verdient de invoering van de markteconomie in de LMOE en de invloed die hiervan uitgaat m.b.t. het sociaal-economische herstel van deze landen. Een sleutelrol is hier weggelegd voor de landbouw.

8.3. De situatie waarin de landbouw van de LMOE verkeert, onderscheidt zich wezenlijk van die in de huidige EU-lid-staten, en dit geldt ook voor het tot dusverre gevoerde landbouwbeleid. Daarom dient in wederzijds belang een ruime overgangperiode te worden ingebouwd. Hierbij moet op een gedifferentieerde, doordachte en omzichtige wijze te werk worden gegaan, waarbij gerichte maatregelen worden getroffen om instorting van de landbouwprijzen te voorkomen. Bij het vaststellen van maatregelen en de diverse overgangperiodes dienen de bijzondere omstandigheden in de afzonderlijke geassocieerde landen in aanmerking te worden genomen.

8.4. Zowel de LMOE als de EU-lid-staten dienen zich goed voor te bereiden op de uitgebreide gemeenschappelijke landbouwmarkt om economische en sociale onevenwichtigheden te vermijden.

8.5. Overeenkomstig de voorstellen van de Commissie zouden de LMOE in de eerste plaats steun moeten ontvangen voor structurele ontwikkeling, waardoor de landbouw in deze landen daadwerkelijk de kans zou krijgen zich te ontwikkelen. Dit mag evenwel niet tot overcapaciteit en overschotten leiden.

8.6. In het kader van de uitbreiding richting Oost-Europa mogen er in geen geval regelingen worden getroffen die een aantasting betekenen van het uitgangspunt dat in alle regio's van de uitgebreide EU landbouw mogelijk moet zijn.

8.7. Op grond van het bovenstaande is voor de huidige 15 lid-staten een geleidelijke aanpassing van het GLB, en voor de LMOE het overnemen van het GLB, onontkoombaar.

9. Conclusies van het CvDR

9.1. De voorstellen voor verordeningen m.b.t. het onderdeel landbouw van Agenda 2000 komen nog niet voldoende tegemoet aan de eisen die men mag stellen aan een toekomstgerichte hervorming van het landbouwbeleid, zoals de Commissie voor ogen staat. Het CvDR eist dat het Europese landbouwmodel binnen het kader van Agenda 2000 en ook tijdens de WHO-onderhandeling recht wordt gedaan.

9.2. Het CvDR is er voorstander van dat het landbouwbeleid op ecologisch-sociale leest wordt geschoeid, waarbij milieu-inspanningen die verder gaan dan de — naar algemeen geldige Europese maatstaven — normale goede praktijken apart worden vergoed en voor typisch regionale problemen concrete doelstellingen en maatregelen uitgewerkt moeten worden. Een ecologisch-sociale aanpak van het landbouwbeleid zou aanzienlijk kunnen bijdragen tot: duurzame stabilisering van het platteland; verbetering van de kwaliteit van levensmiddelen; verwezenlijking van de multifunctionele taken die de landbouw heeft; ontwikkeling van agrarische structuren met een groot concurrentievermogen, gecentreerd rond het traditionele familiebedrijf of de plattelandsonderneming; een sterkere positie voor het Europese landbouwmodel in de Wereldhandelsorganisatie, en het bieden van nieuwe toekomstperspectieven aan jongeren in de Europese landbouw en op het platteland in het algemeen. In het bijzonder dient rekening te worden gehouden met de structuurverschillen in de Europese landbouw (bergstreken en achtergebleven gebieden, permanent grasland, droge regio's, perifere regio's, enz.).

9.3. Het CvDR vindt dat rekening dient te worden gehouden met het verband tussen financiering door de EU en de kosten van het landbouwbeleid.

9.4. Bovendien eist het CvDR dat de lid-staten meer speelruimte krijgen bij het bepalen van het landbouwbeleid, omdat de regio's binnen de Unie geografisch ver uit elkaar liggen en zeer verschillend zijn, en omdat de productievoorwaarden voor de landbouw uiteenlopen. In overeenstemming met de conclusies van de Top van Luxemburg (december 1997) dient de Europese landbouw als economische sector multifunctioneel, duurzaam en concurrerend te zijn en moet hij overal in de EU bedreven kunnen worden, ook in regio's die met specifieke problemen kampen. Daarbij dienen op Europees niveau algemene voorwaarden te worden geschapen om zoveel mogelijk tegen te gaan dat nieuwe vormen van concurrentievervalsing optreden.

9.5. Het CvDR is doordrongen van de noodzaak, de beginselen van duurzaamheid en multifunctionaliteit als uitgangspunt te kiezen bij de komende onderhandelingen over de wereldhandel in landbouwproducten.

9.6. Het CvDR is van mening dat in het kader van de uitbreiding naar het oosten alle betrokken partijen zich terdege dienen voor te bereiden op de grotere

gemeenschappelijke landbouwmarkt, teneinde economische en sociale onevenwichtigheden te vermijden. Ook toereikende overgangstermijnen maken daar deel van uit. Het centrale uitgangspunt hierbij is dat overal in de EU multifunctionele, ecologisch-sociale landbouw mogelijk dient te zijn. Het CvDR benadrukt nogmaals dat de landen van Midden- en Oost-Europa verplicht moeten worden om (voor de landbouw) milieunormen in te voeren en al vóór hun toetreding duurzame grondstoffen te gaan gebruiken.

9.7. Het CvDR eist dat er bij de herstructurering van de landbouw op wordt toegezien dat het economische, ecologische en sociaal-culturele niveau van deze regio's dankzij een geïntegreerde ontwikkeling van het hele platteland (dus ook van niet-agrarische bedrijven) niet alleen in stand gehouden kan worden, maar ook verder kan stijgen; op die manier kan een duurzame bijdrage worden geleverd aan de totstandbrenging van een op familielandbouwbedrijven en plattelandsondernemingen gebaseerd Europees landbouwmodel.

9.8. Het CvDR roept de Commissie op om de voorstellen dusdanig gestalte te geven dat zoveel mogelijk arbeidsplaatsen in de landbouw behouden blijven.

9.9. Het CvDR eist dat bij het landbouwmarktbeleid wordt vastgehouden aan de uitgangspunten van de hervorming in 1992 en dat men zich concentreert op de sectoren waar zich de behoefte doet gevoelen aan EU-maatregelen, d.w.z. in de eerste plaats de rundvlees- en melkproductie. Daarbij dient ernaar te worden gestreefd dat de landbouwers hun inkomen ook in de toekomst in de eerste plaats via de markt kunnen verwerven.

9.10. Het CvDR vindt de voorgestelde verlaging van de interventieprijzen op dit moment niet nodig.

9.11. Het CvDR eist dat de producenten volledig worden gecompenseerd voor bovengenoemde verlaging van de interventieprijzen.

9.12. Het CvDR verlangt van de Commissie dat zij met uitvoeringsbepalingen komt, zodat meer duidelijkheid wordt verkregen omtrent de wijze waarop de compensatieregelingen in de praktijk gestalte zullen krijgen.

9.13. Het CvDR vreest dat invoering van nieuwe ingewikkelde instrumenten zal leiden tot meer controles en meer bureaucratische rompslomp voor producenten en nationale overheden, en spreekt zich uit voor een zo eenvoudig mogelijk systeem.

9.14. Het CvDR vestigt de aandacht op de grote verschillen tussen de productiegebieden in de EU. Met deze verschillen dient in de toekomst, wanneer nieuwe regelingen worden ingevoerd, meer rekening te worden gehouden.

9.15. Het CvDR wil dat de melkquota bij het ingaan van de nieuwe periode (tot 2006) worden opgelegd aan de actieve producenten, en dat de verplichte areaalbinding wordt opgeheven. Bovendien dient reeds nu duidelijkheid te worden verschaft over de ordening van de melkmarkt na 2006, zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij de lange-termijninvesteringen in deze sector.

9.16. Het CvDR is van mening dat de voorgestelde nationale plafonds dienen te worden afgestemd op de huidige productiequota. Daarbij dient men ervoor te waken dat concurrentievervalsing optreedt.

Brussel, 14 januari 1999.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Manfred DAMMEYER

Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)”

(1999/C 93/02)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de wetsvoorstellen van Agenda 2000: algemeen overzicht;

gezien het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)” [COM(1998) 158 def. — 98/0102 (CNS)]⁽¹⁾;

gezien het besluit van de Commissie van 18 maart 1998 en het besluit van de Raad van 4 juni 1998 om het Comité hierover te raadplegen, overeenkomstig artikel 198 C, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;

gezien het besluit van het Bureau van het Comité van 13 mei 1998 om commissie 2 „Landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij” met de voorbereiding van het desbetreffende advies te belasten;

gezien het advies van het Comité over een „Beleid inzake plattelandsontwikkeling” (CDR 389/96 fin)⁽²⁾;

gezien het door commissie 2 op 10 december 1998 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 308/98 rev.) (rapporteurs: de heer Savy en mevrouw Hanniffy);

overwegende dat de Europese Gemeenschap in artikel 2 van het Verdrag wordt opgedragen om „een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap (te bevorderen) (alsook een) duurzame (...) groei, (...) een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming (...), economische en sociale samenhang (...)” en dat daaraan in artikel 7 D van het Verdrag van Amsterdam de voor het Comité van de Regio's bijzonder belangrijke doelstelling van territoriale cohesie is toegevoegd;

overwegende dat de gemeenschappelijke markt, de Europese munt en de gemeenschappelijke beleidsvormen volgens het Verdrag zelf slechts middelen zijn om die doelstellingen te bereiken;

overwegende dat in de opsomming van de doelstellingen van het GLB van artikel 39 van het Verdrag de stabiliteit van de markten, de continuïteit van de voedselvoorziening en de garantie van redelijke prijzen voor de consument op voet van gelijkheid worden behandeld met het streven naar „... een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten” en de noodzaak om „(...) de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren” en om rekening te houden met „de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden”;

overwegende, samen met het Europees Parlement, dat „het eerste en voornaamste doel van de hervorming van het GLB in het kader van Agenda 2000 is het Europees landbouwmodel te consolideren door enerzijds de economische dimensie van de landbouwsector in kaart te brengen met de milieu-, sociale en ruimtelijke-ordeningsaspecten ervan, en anderzijds door de bescherming van de essentiële regionale producten en het streven naar zeer veilige voedingsmiddelen (te) garanderen”, dat het nieuwe GLB met name gericht moet zijn op „een algemeen resultaat en een duurzame ontwikkeling” en dat binnen dat algemene kader „het mededingingsconcept niet alleen (moet) voortvloeien uit de verlaging van de grondstofprijzen ..., maar (ook) steeds meer uit de levering van goederen en diensten die op de nieuwe vraag van onze maatschappij is afgestemd ...”⁽³⁾;

⁽¹⁾ PB C 170 van 4.6.1998, blz. 67.

⁽²⁾ PB C 116 van 14.4.1997, blz. 46.

⁽³⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 18 juni 1998 over de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Agenda 2000 — Deel 1, Hoofdstuk III) (COM(97) 2000 C4-0522/97), PB C 210 van 6.7.1998, blz. 180.

overwegende, dat de multifunctionaliteit van de landbouw overal op het Europese grondgebied tot gelding moet komen, óók in regio's met specifieke problemen, zoals ook tijdens de Europese Raad te Luxemburg in december 1997 werd gesteld;

overwegende dat het onderhavige voorstel voor een verordening inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het EOGFL moet worden beoordeeld in het licht van de in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap vastgelegde doelstellingen en de aandachtspunten die door het Europees Parlement en de Raad naar voren zijn gebracht,

heeft tijdens zijn 27e zitting van 13 en 14 januari 1999 (vergadering van 14 januari) het volgende advies goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. De grondgedachte waaraan het onderhavige voorstel is ontsproten, alsook de opmerkingen in de Toelichting daarbij en in de Overwegingen, staan in het teken van het streven naar een hechtere economische, sociale en territoriale cohesie op het gehele grondgebied van de Europese Unie. Daarmee wordt ontegenzeggelijk een grote stap vooruit gezet naar een meer geïntegreerd beleid voor plattelandsontwikkeling, dat goedkeuring verdient (zie paragraaf 1.2). Daarentegen rijzen bij de bestudering van de in het voorstel opgenomen bepalingen twijfels over de vraag of hiermee de daarvoor in het kader van het nieuwe GLB vastgelegde doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt (zie paragraaf 1.3). Bovendien blijkt uit die analyse de wenselijkheid om de discussie te verbreden naar de vraag hoe kan worden vormgegeven aan een globaal beleid voor plattelandsontwikkeling dat op de Europese ruimte is afgestemd (zie paragraaf 1.4).

1.2. *Opmaat tot een geïntegreerd beleid voor plattelandsontwikkeling*

1.2.1. Het Comité is ingenomen met de door de Commissie in haar Toelichting op het richtlijnvoorstel en de aan dat voorstel voorafgaande overwegingen uiteengezette doelstellingen en beginselen. Het stemt met name in met:

- de keuze van een globaal en samenhangend beleid voor plattelandsontwikkeling ter aanvulling van het marktbeleid en het gebruik van een groter deel van het landbouwbudget dan in het verleden voor de ontwikkeling en de instandhouding van de plattelandsruimte;
- de opname van maatregelen voor plattelandsontwikkeling in de geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's ten behoeve van de regio's van de doelstellingen 1 en 2, terwijl dergelijke maatregelen in de overige regio's als aanvulling dienen op het marktbeleid;
- de nadruk op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel bij de tenuitvoerlegging van dat beleid;
- de vaststelling dat meer moet worden ingespeeld op de vraag naar milieuvriendelijke landbouw en dat het gebruik moet worden bevorderd van landbouwmethoden die het milieu, de natuurlijke hulpbronnen en het landschap niet aantasten;
- de nadruk op het denkbeeld dat de ontwikkeling van het platteland voor een deel moet berusten op activiteiten en dienstverlening buiten de landbouw, om aldus een einde te maken aan de uittocht uit het platteland en zijn economisch en sociaal verval.

1.2.2. Het in Agenda 2000 gelegde verband tussen de hervorming van het GLB en die van de structuurfondsen verdient instemming. Het lot van de regio's, en daardoor ook van de territoriale cohesie in de Europese Unie, hangt af van de consequenties van het GLB, maar ook van de maatregelen die worden genomen om het regionaal beleid van de EU ten uitvoer te leggen. Daarom moeten de in het kader van het GLB genomen en uit het EOGFL gefinancierde maatregelen voor plattelandsontwikkeling naar behoren worden gecoördineerd met de maatregelen van de nieuwe doelstelling 2 van de structuurfondsen.

1.2.3. Dit verordeningvoorstel illustreert vrij goed het verband dat tussen landbouw en plattelandsontwikkeling moet bestaan. Commissaris Fischler benadrukte het belang daarvan in zijn toespraak ter gelegenheid van de Conferentie van Cork (november 1996) door op te merken dat acties voor plattelandsontwikkeling een breed gebied buiten het landbouwbedrijf moeten bestrijken en dat maatregelen die gericht zijn op de bevordering van de banengroei buiten de landbouw, de verbetering van infrastructuur en dienstverlening en de vergroting van de inspanningen ter verbetering van het milieu vanzelfsprekend ook tot het beleid voor plattelandsontwikkeling dienen te worden gerekend. Voorwaarde voor het welvaren van een regio is dat een geïntegreerd ontwikkelingsbeleid wordt gevoerd dat landbouw, diversifiëring van de economische bedrijvigheid, beheer van de natuurlijke hulpbronnen, instandhouding van diensten van algemeen belang en bevordering van cultuur, toerisme en recreatie omvat. Daarom vindt het Comité dat terecht wordt voorgesteld maatregelen voor plattelandsontwikkeling deel te laten uitmaken van de geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's voor de regio's van de doelstellingen 1 en 2 van het regionaal beleid (artikel 38 van het verordeningvoorstel).

1.2.4. Ook is het Comité ermee ingenomen dat de Commissie dit verordeningvoorstel laat beginnen met de bepaling (artikel 1, lid 1) dat een kader moet worden geschapen voor EU-steun die gericht is op „duurzame plattelandsontwikkeling”. In tal van bepalingen ervan wordt terecht de nadruk gelegd op het voornemen om de ontwikkeling te stimuleren van een duurzame, natuurlijke en milieuvriendelijke landbouw.

1.2.5. Het Comité staat volledig achter die doelstellingen: op het gehele grondgebied van de Europese Unie moet het ontstaan van een levenskrachtige plattelandsruimte worden bevorderd, d.w.z. een ruimte die volledig wordt bepaald door activiteiten in land- of bosbouw, een bevolking waarvan de uittocht wordt verhinderd dankzij banen binnen en buiten de landbouw (industrie,

ambacht, toerisme, diensten), het gebruik van milieuvriendelijke landbouwmethoden, en de productie van kwaliteitsproducten die een garantie vormen voor de continuïteit van de voedselvoorziening van de consument en op de respectieve landbouwmarkten een meerwaarde opleveren. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de geest van de Verklaring van Cork over plattelandontwikkeling. De vraag rijst alleen of met de thans voorgestelde maatregelen aan al deze verwachtingen kan worden voldaan. Het Comité ontkomt niet aan de vaststelling dat het richtlijnvoorstel in dat opzicht vraagtekens oproept en soms zelf zorg wekt.

1.3. *Ontoereikendheid van de middelen*

1.3.1. Dit verordeningvoorstel moet worden bekeken tegen de achtergrond van de meer algemene context van Agenda 2000 en de hervorming van het GLB. Het Comité acht het met name zorgwekkend dat het voorstel voor de hervorming van het GLB slechts één oplossing biedt — nl. prijsverlagingen — voor de problemen van sterk uiteenlopende sectoren, teelten en regio's. Het GLB is duidelijk in de eerste plaats een beleid met een commercieel doel: het verordeningvoorstel wekt de indruk dat alle teelten op het gehele grondgebied van de Europese Unie door louter prijsverlagingen wereldwijd concurrerend kunnen worden. Voor bepaalde producties is dat inderdaad mogelijk, maar in het geval van tal van andere (b.v. de productie van melk en rundvlees) is het verschil met de prijzen op de wereldmarkt te groot om door middel van de voorgestelde prijsverlagingen concurrerend te kunnen worden. Daarbij komt dat onzeker is of de rechtstreekse steun als ondervanging van die prijsverlagingen gehandhaafd zal blijven. Het steunprogramma voor plattelandontwikkeling dat uit het EOGFL moet worden gefinancierd, heeft nog steeds maar weinig om het lijf en kan in zijn huidige vorm nauwelijks tegenwicht bieden voor de liberale koers die met het GLB wordt gevaren. Er is nog geen evenwicht gevonden tussen de openstelling tot de wereldmarkt enerzijds en de instandhouding van een multifunctionele landbouw anderzijds. Het lijkt wel alsof er voor de bedenkers van de hervorming van het GLB maar twee soorten landbouw bestaan: een landbouw die wordt opengesteld voor de wereldmarkt en een landbouw die het hoofd boven water wordt gehouden dankzij de uitbetaling van overheidsmiddelen voor haar bijdrage aan werkgelegenheid of landschapsonderhoud. Maar een feit is dat het zo dikwijls aangehaalde Europese landbouwmodel ook — en misschien wel voornamelijk — berust op stevig in de regio's verankerde hoogwaardige landbouwproducties (biologische landbouw, kwaliteitskeurmerken, enz.) die, dankzij hun kwaliteit, toegang hebben tot marktsegmenten die meerwaarde opleveren. De vrees bestaat dan ook dat die vorm van landbouw in het nieuwe GLB geen kans meer krijgt. Wat dat betreft, laat dit verordeningvoorstel voor plattelandontwikkeling het in tal van opzichten afweten.

1.3.2. Om de risico's waaraan een aantal kwetsbare gebieden door het nieuwe GLB zullen worden blootgesteld te kunnen ondervangen, is het onontbeerlijk dat voor het beleid voor plattelandontwikkeling voldoende middelen worden uitgetrokken. Weliswaar vallen ook enkele van de gebieden van de voormalige doelstelling 5b) thans onder doelstelling 2, maar welk deel van

die steun — die nl. óók bestemd is voor noodlijdende verstedelijkte gebieden, regio's waar de industrie moet worden omgeschakeld en visserij-activiteiten — uiteindelijk aan plattelandsgebieden zal worden besteed, is momenteel nog onbekend. De thans beschikbare informatie over de omvang van de middelen uit het EOGFL die aan de ontwikkeling van plattelandsgebieden kunnen worden besteed, belooft weinig goeds, omdat die bij lange na niet berekend zijn op het doel dat ermee moet worden bereikt. Vandaar dat de Raad de nodige financiële middelen ter beschikking moet stellen voor de ontwikkeling van het plattelandsbeleid.

1.3.3. Daarenboven is onduidelijk of de in dit verordeningvoorstel bepleite maatregelen voornamelijk tot doel hebben om op het gehele grondgebied van de Europese Unie het plattelandsleven in stand te houden. Het belang van het concurrentievermogen blijft voelbaar in het — overigens nergens gedefinieerde — begrip „economische levensvatbaarheid” van landbouwbedrijven waarop in het richtlijnvoorstel voortdurend wordt teruggekomen. Zo kunnen jonge landbouwers rekenen op vestigingssteun als deze zich vestigen op bedrijven waarvan de „economische levensvatbaarheid ... kan worden aangetoond” (artikel 8), wordt aan steun voor vervroegde uittreding de voorwaarde verbonden dat daarmee de vervanging wordt gestimuleerd van oudere landbouwers door „landbouwers die in staat zijn de economische levensvatbaarheid van de resterende landbouwbedrijven te verbeteren” (artikel 10), blijft investeringssteun beperkt tot landbouwbedrijven „waarvoor kan worden aangetoond dat zij economisch levensvatbaar zijn” (artikel 5) en wordt alleen steun voor de verwerking en afzet van landbouwproducten verleend in bedrijven „waarvan de economische levensvatbaarheid kan worden aangetoond” (artikel 24). Het begrip „economische levensvatbaarheid” kan op meerdere manieren worden uitgelegd. Als daarmee enkel wordt bedoeld op een toetsing aan de prijzen die op de wereldmarkt voor de grote producties worden betaald, dan verliest het beleid voor plattelandontwikkeling iedere bestaansreden en wordt iedere hoop op territoriale cohesie in Europa de grond ingeboord. Als „economische levensvatbaarheid” daarentegen een maatstaf is waarbij ook wordt gekeken naar de mate waarin een bedrijf tot het sociale evenwicht van een regio bijdraagt en de plaats die een bepaalde productie in een specifiek marktsegment kan innemen, dan heeft het Europese landbouwmodel een kans om te overleven. Tussen die twee opties moet de keuze nog worden gemaakt, met dien verstande dat de eerste interpretatie de meest waarschijnlijke is en dat alleen de tweede interpretatie verenigbaar is met de openlijk beleden doelstellingen...

1.3.4. Ten slotte komt de door commissaris Fischler tijdens de Conferentie van Cork bepleite geïntegreerde benadering van plattelandontwikkeling in de diverse bepalingen van dit verordeningvoorstel onvoldoende uit de verf. Na te hebben vastgesteld dat het leven op het platteland niet alleen om landbouwactiviteiten draait, adviseerde commissaris Fischler bij die gelegenheid om te ijveren voor een gelijktijdige ontwikkeling van de landbouw en van andere activiteiten, zoals ambacht, handel in plattelandsproducten, openbare dienstverlening en toerisme. De tekst van dit verordeningvoorstel gaat echter hoofdzakelijk over land- en bosbouw. Van de negen hoofdstukken in titel II „Maatregelen voor plattelandontwikkeling” zijn er

niet minder dan acht uitsluitend aan landbouwactiviteiten gewijd: investeringen in landbouwbedrijven (hoofdstuk I); vestiging van jonge landbouwers (hoofdstuk II); opleiding van landbouwers (hoofdstuk III); vervroegde uittreding van landbouwers (hoofdstuk IV); steun aan landbouwers in probleemgebieden (hoofdstuk V); milieumaatregelen in de landbouw (hoofdstuk VI); verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten (hoofdstuk VII); bosbouw (hoofdstuk VIII). Pas in hoofdstuk IX „Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden” (artikel 31) vallen enkele van de twaalf categorieën voorgestelde maatregelen buiten het strakke kader van de landbouw: dorpsvernieuwing en -ontwikkeling, verbetering van de plattelandsinfrastructuur, bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten, en financiële instrumentering. Als het ècht de bedoeling is om in het te voeren beleid evenveel gewicht te geven aan het landbouwaspect van plattelandsontwikkeling als in dit verordeningvoorstel het geval is, dan moet de toekomst somber worden ingezien.

1.3.5. Het verordeningvoorstel biedt weinig duidelijkheid over de aard van het partnerschap met de regionale en lokale overheden bij het opstellen en uitvoeren van de ontwikkelingsprogramma's. In de regio's van de doelstellingen 1 en 2 van het regionaal beleid zullen ongetwijfeld de regels van de structuurfondsen worden toegepast. Daarbij gaat artikel 39 niet verder dan de vaststelling dat „de plannen voor plattelandsontwikkeling worden opgesteld op het geografische niveau dat het meest geschikt wordt geacht.” Dit gebrek aan precisie is betreurenswaardig. Het zou uiteraard beter zijn om duidelijk aan te geven dat het regionale niveau het meest aangewezen is voor de evaluatie van de gevolgen van een beleidsmaatregel voor de cohesie in een regio en dat de overheden van dat niveau daarom vanzelfsprekend ook de meest geschikte partners van de nationale overheid en de Commissie zijn voor de uitwerking en uitvoering van een beleid van ruimtelijke ordening — zij het dat daarbij nauw overleg moet worden gevoerd met de lokale overheden en de overige deelnemers aan het regionale partnerschap.

1.3.6. Met het verordeningvoorstel in zijn huidige vorm wordt geen antwoord gegeven op de vragen die de hervorming van het GLB doet rijzen. Tegen de achtergrond van prijsverlagingen waarvan de gevolgen voor iedere regio moeilijk zijn te overzien, maakt de onzekerheid over de daadwerkelijke doelstellingen daarvan, alsook over de juridische en financiële middelen die daarvoor zullen worden ingezet, dat het voorgestelde beleid voor plattelandsontwikkeling onmogelijk voldoende tegenwicht kan bieden voor de risico's die verbonden zijn aan de openstelling tot de wereldmarkt.

De uitwerking van het nieuwe GLB is heel verschillend per teelt en per regio. Alvorens de nieuwe regelingen vast te leggen, verdient het daarom aanbeveling dat, samen met de nationale, de regionale en de plaatselijke overheden, voor iedere regio een onderzoek wordt gedaan naar die te verwachten uitwerking. Het welslagen van het streven naar territoriale cohesie in de Europese Unie hangt immers af van wat daarvan terecht komt in iedere regio. De nadelen van het nieuwe GLB zouden zonder twijfel kunnen worden beperkt als op voorhand meer gedetailleerde informatie wordt vergaard over de te verwachten territoriale impact daarvan. Bovendien kan het beleid voor plattelandsontwikkeling daardoor

beter op de problemen worden afgestemd. De behartiging van de belangen van iedere regio is niet hetzelfde als de behartiging van een specifiek belang waarmee wordt ingegaan tegen het algemene belang van de Europese Unie: de behartiging van die belangen is onontbeerlijk voor de territoriale cohesie van de Europese ruimte en is daarom wel degelijk nodig.

1.4. *Globale benadering van plattelandsontwikkeling*

1.4.1. Een van de grootste knelpunten bij de toekomstige ontwikkeling van het beleid voor plattelandsontwikkeling is de vraag hoe aan dat beleid een meer geïntegreerde vorm kan worden gegeven. Bepaalde plattelandsgebieden dreigen met de invoering van het nieuwe GLB nog kwetsbaarder te worden dan het geval was na de GLB-hervorming van 1992. Doordat de mogelijkheden voor de traditionele landbouwproductie wellicht zullen blijven afnemen, ziet het er naar uit dat een steeds groter deel van de steun voor landbouwers niet langer gebonden zal zijn aan de productie, maar meer op het multifunctionele karakter van plattelandsgebieden zal worden gericht. Op die manier wordt het weliswaar gemakkelijker om de inkomens in die gebieden op peil te houden, maar bestaat tegelijkertijd de kans dat de rol van landbouw als activiteit die bevorderlijk is voor de ontwikkeling van de regio, minder belangrijk gaat worden. In het streven naar een grotere levensvatbaarheid van plattelandsgebieden is het van belang na te gaan hoe het evenwicht kan worden bereikt tussen inkomenssteun en ontwikkeling. Maatregelen die bedoeld zijn als ondersteuning van de productietoename of om de productiviteit te verbeteren, zouden dan kunnen worden gezien als ontwikkelingsstimulansen, omdat daardoor een autonome welvaartsvergroting in een regio wordt bereikt.

Het inkomen van landbouwers, en daardoor ook de stabilisering van het platteland, worden in toenemende mate gewaarborgd door niet-agrarische maatregelen. Daarentegen kunnen — volledig of gedeeltelijk van de productie losgekoppelde — maatregelen ter ondersteuning van de inkomens óók de structurele ontwikkeling afremmen en kunnen deze strijdig zijn met andere beleidsmaatregelen die op de verbetering of de diversifiëring van de landbouw zijn gericht. Als het streefdoel is om de landbouw autonoom te maken, dan kan dat wellicht worden bereikt met grotere landbouwbedrijven en minder landbouwers, maar als het erom gaat dat landbouw, gezien in een breder perspectief, beter in de economie van het platteland wordt geïntegreerd, dan moeten landbouwers ook andere dan agrarische activiteiten gaan verrichten. Hoe multifunctioneler de landbouw wordt, hoe meer deze als leverancier van meerwaarde en werkgelegenheid tot de lokale ontwikkeling kan bijdragen.

De ontwikkeling van plattelandsgebieden en de stabilisering van hun bevolking vergen bijgevolg maatregelen die een breder gebied bestrijken dan landbouw alléén en die gestalte krijgen in meer gediversifieerde vormen van plattelandsontwikkeling. Vanzelfsprekend moet iedere mogelijkheid om agrarische activiteiten te diversifiëren, worden aangegrepen, maar dat laat onverlet dat de niet-agrarische plattelandseconomie waarschijnlijk een groter potentieel heeft voor het creëren van meerwaarde en werkgelegenheid dan de agrarische plattelandseconomie. Net als voorheen moeten dergelijke niet-agrarische maatregelen ook uit het EFRO en het ESF worden gefinancierd.

1.4.2. Het bredere vraagstuk van de aard van de na te streven plattelandontwikkeling en van de steunmaatregelen die daarvoor nodig zijn, roept bij het Comité de volgende reacties op. Naar het zich laat aanzien valt de huidige tendens naar een daling van het aantal landbouwbedrijven en de inkrimping van de bevolking in tal van marginale gebieden niet meer te stoppen. Deze tendens, waarvan het effect weliswaar afhankelijk is van de omvang en de kwaliteit van de in een bepaalde regio aanwezige natuurlijke rijkdommen, en die nog wordt versterkt door de evolutie van de markten, de mondialisering van de economie en de technische vooruitgang en maatschappelijke omwentelingen, zal waarschijnlijk onverminderd — en even sterk — een rol blijven spelen tijdens de volledige duur van de periode waarvoor de financiële perspectieven gelden. Ook de hervormde structuurfondsen kunnen deze ontwikkelingen stelling geen halt toeroepen. Dit is een reden temeer om de landbouw in deze moeilijke overgangsfase te ondersteunen, zodat de sociale consequenties van de structurele veranderingen waaraan landbouw onderhevig is, draaglijk kunnen worden gemaakt, zolang er nog geen geïntegreerd beleid voor plattelandontwikkeling wordt gevoerd dat de verschillen tussen regio's kleiner maakt.

1.4.3. Daarom is duidelijk dat in veel plattelandsgebieden, en met name de meest marginale gebieden, het feit dat alleen landbouwers in hun hoedanigheid van landbouwers en/of als plattelandsondernemers steun ontvangen, geen garantie biedt voor de levensvatbaarheid van die regio's. De vraag kan dus worden gesteld naar wat en naar wie in de plattelandgebieden de aandacht vooral moet uitgaan. In dat verband moet het begrip „plattelandbevolking” nader worden toegelicht (vallen daar alle mensen onder die op het platteland wonen en, zo ja, welke sociaal-economische en demografische informatie is er beschikbaar over de niet-agrarische bevolking van plattelandgebieden?). Ook moet er onderzoek worden gedaan naar de onderlinge afhankelijkheid en interactie tussen de agrarische beroepsbevolking en de agro-industrie, en moet worden nagegaan uit welke componenten de betrekkingen met de toeleveringsbedrijven en de afnemers bestaan. Verder dient te worden uitgezocht welke factoren veranderingen teweegbrengen onder de gehele platteland- en beroepsbevolking, en hoeveel gewicht aan iedere factor moet worden toegekend. In het algemeen is vastgesteld dat de aanpassing van plattelandsbewoners wordt beïnvloed door een aantal factoren die voor het gemak in twee categorieën kunnen worden ingedeeld: factoren die verband houden met de herstructurering van landbouw en agro-industrie, en andere factoren die bepalend zijn voor de herstructurering van alle niet-agrarische sectoren. In de praktijk blijkt dat tal van onderliggende fundamentele processen zowel op de eerste als op de tweede herstructurering inwerken. Dat neemt niet weg dat uiterst weinig bekend is over het relatieve belang van iedere variabele t.a.v. de veranderingen die zich op het platteland voordoen, maar dat deze factoren gevolgen hebben, is duidelijk zichtbaar in de aanzienlijke mate van herstructurering die de platteland- en regionale economie nu al heeft ondergaan. Plattelandontwikkeling is in de Europese Unie uitgegroeid tot een politiek probleem dat nauw verband houdt met de noodzaak om

een oplossing te vinden voor de aanpassingen die voortvloeien uit de hervorming van het GLB, maar de nagestreefde cohesie in de Europese Unie vereist dat dit vraagstuk in een breder perspectief wordt geplaatst. Verder moet net als voorheen de stimulering door de EU van dergelijke niet-agrarische maatregelen ook uit het EFRO en het ESF worden gefinancierd.

1.4.4. Daarom zouden er als aanvulling op de voornaamste infrastructuurprogramma's specifieke beleidsmaatregelen moeten worden uitgewerkt, waardoor de plattelandbevolking steun ontvangt in de vorm van stimulansen voor ondernemingen, dienstverlening, milieubeschermdende en creatieve activiteiten op het platteland. Hoe de structuurfondsen tot de verwezenlijking van cohesie in de Europese Unie zullen bijdragen, hangt onder meer af van de prioriteit die lid-staten en regio's daaraan zullen toekennen in hun voor de volgende programmeringsperiode van de structuurfondsen uit te werken communautaire bestekken en gecombineerde programmeringsdocumenten.

1.4.5. De slotsom is dat de voorstellen van Agenda 2000 in zekere zin een stap terug kunnen worden genoemd in vergelijking met de denkbeelden die in 1995 en 1996 de ronde deden en die voor een groot deel aan „Brussel” zelf en Brusselse kringen waren ontsproten. Grosso modo werd in die tijd gedacht aan een globale, multisectorale en geïntegreerde aanpak van plattelandontwikkeling, met speciale aandacht voor de specifieke omstandigheden in bepaalde gebieden. Het voorstel inzake plattelandontwikkeling dat nu ter tafel ligt, gaat duidelijk minder ver. Het komt overeen met het zgn. „agrarische ontwikkelingsmodel voor het platteland” waarvan de draagwijdte beperkter is, omdat het in het GLB is gevestigd en op de sectorgebonden taakstelling van D-G VI van de Commissie is afgestemd. Plattelandontwikkeling binnen de enge grenzen van dit model biedt slechts een gedeeltelijke, maar geen volledig adequate oplossing voor de aanpassingsproblemen van de landbouw na 2000. Een dergelijk beleid komt niet tegemoet aan alle ontwikkelingsbehoeften in plattelandgebieden en biedt met name geen oplossing voor de vraag naar banen buiten de landbouw, temeer daar in verband met dat laatste ook het algemene economisch, sociaal en infrastructuurbeleid een zeer belangrijke rol speelt.

2. Voorstellen van het Comité

In het licht van voorgaande algemene opmerkingen stelt het Comité voor om het onderhavige verordeningvoorstel als volgt te wijzigen:

2.1. De artikelen 1 en 2 van de EOGFL-Verordening moeten worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat voor plattelandontwikkeling een zo breed mogelijk beleid wordt gevoerd. Zo moeten maatregelen voor plattelandontwikkeling met name worden geïntegreerd in de maatregelen ten gunste van de regio's van de doelstellingen 1 en 2, alsmede bergstreken en probleemgebieden.

2.2. Bij de in artikel 2 opgesomde maatregelen voor plattelandontwikkeling moet meer de nadruk worden gelegd op niet-agrarische activiteiten. Daarom stelt het Comité met name voor om daarin een verwijzing op te nemen naar:

- de verwerking en afzet van kwaliteitsproducten. De huidige tekst gaat alleen over landbouwproducten en heeft een veel te beperkte draagwijdte, omdat het begrip „plattelandontwikkeling” grotendeels ook betrekking heeft op diversifiëring naar ambacht, toerisme en cultureel erfgoed. Een en ander vergt steun voor verwerking en afzet;
- mogelijke steun voor O&O-activiteiten die specifiek op bepaalde plattlandsgebieden zijn gericht en betrekking hebben op de ontwikkeling van het platteland, los dus van het technisch onderzoek, alsmede naar steun t.b.v. de ontwikkeling van informatietechnologie als basis voor nieuwe opleidings- en werkgelegenheidsmogelijkheden;
- de wenselijkheid om de multifunctionaliteit van de landbouwer en de agrarische werknemers op het landbouwbedrijf te bevorderen.

2.3. In artikel 5 moet een definitie van het begrip „economische levensvatbaarheid” worden gegeven, waarin duidelijk wordt gesteld dat die levensvatbaarheid niet alleen moet worden getoetst aan de aanpassing aan de wereldmarktprijzen, maar dat daarnaast andere factoren in aanmerking moeten worden genomen, zoals de toegang tot gespecialiseerde markten, de mate waarin een (landbouw)bedrijf tot de territoriale cohesie bijdraagt en de voordelen voor het milieu. Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 8, 10, 11 en 24.

2.4. Het Comité is ingenomen met de in artikel 9 opgenomen bepaling over steun voor beroepsopleiding, maar vindt dat de werkingssfeer daarvan moet worden uitgebreid door daarin te verwijzen naar plattelandsondernemingen. Op die manier gaat het in dit artikel niet alleen over de vaardigheden die nodig zijn om een economisch levensvatbaar landbouwbedrijf te kunnen beheren. Tevens dient een impuls te worden gegeven aan het opzetten van netwerken en partnerschappen tussen kleine en middelgrote bedrijven in plattlandsgebieden.

2.5. De Commissie stelt voor dat compenserende vergoedingen per hectare (en dus niet per stuks vee) worden uitgekeerd (artikel 14) en dat de steunregeling aan de bevoegdheid van de afdeling Oriëntatie van het EOGFL wordt onttrokken. Het Comité plaatst vraagtekens bij de daaraan klevende financiële consequenties en wenst te weten hoeveel netto inkomensverlies daaraan vastzit voor bepaalde bewoners van plattlandsgebieden.

2.6. Bij de afbakening van de bergstreken van artikel 17 dienen niet alleen de steile hellingen als criterium te worden gehanteerd, maar ook het ecologische verval.

2.7. Hoofdstuk VIII (bosbouw) moet worden herzien in het licht van de resolutie van het Europees Parlement van 30 januari 1997 over de bosbouwstrategie in de Europese Unie⁽¹⁾.

2.8. Artikel 31 moet worden herzien en de impact ervan moet worden versterkt. Bovendien moet erop worden gewezen dat de daarin uiteengezette maatregelen aan de vereisten van duurzame ontwikkeling moeten voldoen zonder dat de economische actoren een te zware administratieve belasting wordt opgelegd.

2.9. De lijst van artikel 31 moet worden aangevuld met hernieuwbare grondstoffen.

2.10. Onder de maatregelen die voor steun in aanmerking kunnen komen, zodat deze nog meer tot de ontwikkeling van het platteland kunnen bijdragen, zouden o.a. de volgende moeten voorkomen:

- verwerking en afzet van kwaliteitsproducten;
- verbetering van arbeidsvoorwaarden;
- beheer van watervoorraden en aanverwante activiteiten;
- verbetering en instandhouding van het milieu, steun aan de ontwikkeling van plattlandsgebieden;
- bevordering van het gebruik van hernieuwbare grondstoffen, ook voor de productie van energie;
- herstel van het ontwikkelingspotentieel van door natuurrampen getroffen plattlandsgebieden en de opzet van adequate instrumenten voor preventie;
- „bottom-up”-maatregelen voor lokale ontwikkeling, waarbij de oppervlakte de maatstaf is voor steunverlening;
- steun voor O&O-activiteiten in plattlandsgebieden (zie hierboven);
- steun ten behoeve van beroepsopleiding en bijscholing;
- tenuitvoerlegging van maatregelen tegen woestijnvorming;
- steun aan de landbouw in bergstreken, ook ter bescherming van het milieu.

Daarbij is het zaak dat de lokale en regionale overheden zelf een keuze kunnen maken uit alle mogelijke steunmaatregelen voor de aanpassing en ontwikkeling van plattlandsgebieden en daarbij hun eigen accenten kunnen leggen, zodat het best wordt tegemoetgekomen aan de specifieke ontwikkelingsbehoeften van hun eigen plattlandsgebied.

2.11. Teneinde de programmeringsinstrumenten van artikel 38 te vereenvoudigen, spreekt het Comité zich

⁽¹⁾ PB C 55 van 24.2.1997, blz. 22.

uit voor één regionaal programmeringsinstrument om de diverse initiatieven van het EOGFL in iedere regio op elkaar te kunnen stemmen.

2.12. T.a.v. artikel 39 van de verordening verzoekt het CvDR de Commissie om regionale programma's voor plattelandsontwikkeling uit te werken en de maatregelen ter bevordering van de plattelandsontwikkeling in één bepaald gebied te bundelen in één en hetzelfde programma. Met het oog op de compatibiliteit en de samenhang dient daarbij ook het onderlinge verband tussen de verschillende maatregelen te worden aangegeven.

2.13. Het toepassingsgebied van artikel 43 (aanvullende maatregelen en communautaire initiatieven) moet worden uitgebreid door daarin a) reeds bestaande netwerken en de bevordering van het opzetten van nieuwe netwerken tussen partners van de programma's voor plattelandsontwikkeling en b) de bevordering van de uitwisseling van de „beste praktijken” tussen de verschillende programma's voor plattelandsgebieden, op te nemen. Een zwak punt van de lopende, in het kader van de doelstellingen 1 en 5b gelanceerde

programma's voor plattelandsontwikkeling is dat daartussen maar weinig uitwisseling van ervaring plaatsvindt.

2.14. In de toezichtcomités die worden opgericht om toe te zien op de tenuitvoerlegging van de programma's voor plattelandsontwikkeling (artikel 46) moeten vertegenwoordigers van de territoriale overheden zitting hebben. Daarnaast moeten deze comités erop toezien dat de projecten die worden goedgekeurd, integraal beantwoorden aan de behoeften van een bepaald gebied.

2.15. Er dient een nauw verband te worden gelegd tussen uit het EOGFL gefinancierde maatregelen voor plattelandsontwikkeling en het nationale plattelandsbeleid, zodat kan worden gezorgd voor cohesie en integratie, en overlappingsen worden voorkomen. Het beleid voor plattelandsontwikkeling en het landbouwvoor plattelandsontwikkeling (artikel 46) moeten vertegenwoordigende arbeidsvoorwaarden en levensomstandigheden, maar ook op het creëren van mogelijkheden om op het platteland te gaan leven.

2.16. Tot besluit pleit het Comité ervoor dat rekening wordt gehouden met producentenorganisaties en dat acties worden ondernomen om producten te promoten en te demonstreren.

Brussel, 14 januari 1999.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Manfred DAMMEYER

Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de structurele acties in de visserijsector”

(1999/C 93/03)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien de Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's betreffende de wetgevingsvoorstellen in het kader van Agenda 2000: algemeen overzicht;

gezien het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de structurele acties in de visserijsector” [COM(1998) 131 def. — 98/0116 (CNS)]⁽¹⁾;

gezien het besluit van de Commissie van 18 maart 1998, het CvdR overeenkomstig artikel 198C, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, over dit onderwerp te raadplegen;

gezien het besluit van het Bureau d.d. 13 mei 1998, een desbetreffend advies te laten voorbereiden door commissie 2 „Landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij”;

gezien zijn adviezen over „De regionale gevolgen van het gemeenschappelijk visserijbeleid” [CDR 14/96⁽²⁾] en „Het gemeenschappelijk visserijbeleid — Bescherming van de regio's die sterk afhankelijk zijn van de visserij” [CDR 179/97 fin⁽³⁾];

gezien het advies (CDR 309/98 rev. 2), dat op 10 december 1998 door commissie 2 is goedgekeurd (rapporteurs: Day en Nordwall),

heeft tijdens zijn 27e zitting van 13 en 14 januari 1999 (vergadering van 14 januari) het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1. In juli 1997 heeft de Commissie „Agenda 2000” goedgekeurd, een blauwdruk voor nieuwe voorstellen — incl. de financiële consequenties — met het oog op uitbreiding van de EU, hervorming van het GLB en herziening van het regionaal beleid.

1.2. Op 18 maart 1998 is de Commissie gekomen met een aantal ontwerpverordeningen die o.a. betrekking hebben op het beheer van de Structuurfondsen (periode 2000-2006). Hierover vindt overleg plaats met de lidstaten en is advies gevraagd aan het Comité van de Regio's.

2. Huidige situatie

2.1. In het kader van de huidige structuurfondsenregeling bestaat er een speciale doelstelling die gericht is op versnelde aanpassing van landbouw- en visserijstructuren (doelstelling 5a). Er zijn geen geografische beperkingen aan verbonden zoals in het geval van bijvoorbeeld doelstelling 5b. De middelen voor doelstelling 5a worden voor een deel betaald via het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).

2.2. Het FIOV beslaat de gehele visserijsector. De middelen kunnen worden gebruikt voor zulke uiteenlopende zaken als: modernisering van de vloot; uit de vaart nemen van schepen; ontwikkeling van aquacultuur; bescherming van kuststroken; opzetten van een visserijhaven-infrastructuur; verwerking en afzet van vis; afzetbevordering, en afvloeiingsregelingen voor vissers.

2.3. Een aantal regio's vallen onder doelstelling 1, doelstelling 2 of doelstelling 5a op grond van het feit dat zij afhankelijk zijn van visserij. Deze regio's komen in aanmerking voor financiering via het EFRO en het ESF, waarbij de steun bestemd is voor het bedrijfsleven en het toerisme, infrastructuur, economische ontwikkeling van de plaatselijke gemeenschappen en scholing van werknemers in het MKB en mensen in achterstandgebieden. Via het ESF staan ook middelen ter beschikking voor doelstelling 3- en doelstelling 4-regio's waarvoor geen geografische beperkingen gelden; deze zijn bestemd voor (beroeps-)opleiding.

2.4. Er bestaat ook nog een communautair initiatief, Pesca, dat bedoeld is ter aanvulling van activiteiten in het kader van de regionale doelstellingen, maar dat geografisch strakker omgrensd is. Financiering via Pesca is in de eerste plaats gericht op verlichting van de sociaal-economische moeilijkheden in gebieden die sterk afhankelijk zijn van de visserij. De middelen worden toegekend via het EFRO, het ESF en het FIOV. Bedoeling ervan is het stimuleren van een meer op plaatselijke initiatieven gebaseerd programma, naar analogie van Leader.

⁽¹⁾ PB C 176 van 9.6.1998, blz. 44.

⁽²⁾ PB C 129 van 2.5.1996, blz. 1.

⁽³⁾ PB C 379 van 15.12.1997, blz. 1.

3. De ontwerpverordening

3.1. De hervorming van de Structuurfondsen voor de periode na 2000 is gebaseerd op drie doelstellingen, die in grote trekken als volgt kunnen worden omschreven. Doelstelling 1, bijstand aan de regio's met de ernstigste problemen, blijft *grosso modo* ongewijzigd. De nieuwe doelstelling 2 behelst steun voor de ontwikkeling in regio's die achteruitgaan, en voor structurele veranderingen, waarbij het om vier actiegebieden gaat: industrie, platteland, steden en visserij. Onder doelstelling 3 vallen activiteiten die vroeger uit hoofde van de doelstellingen 3 en 4 gefinancierd werden.

3.2. De communautaire initiatieven worden vereenvoudigd. Voor een apart Pesca-initiatief zal geen ruimte meer zijn, maar het ligt wel in de bedoeling Pesca-activiteiten in te bouwen in het nieuwe stelsel voor steunverlening.

3.3. Wat de visserijsector in zijn geheel aangaat, is het de bedoeling dat de structurele bijstand in de periode 2000-2006 min of meer op hetzelfde niveau zal blijven als in de periode 1994-1999. Ook in de toekomst zullen visindustrie en kustgebieden in doelstelling 1-regio's zowel via het FIOV als via het EFRO en het ESF steun blijven ontvangen.

3.4. De nieuwe doelstelling 2 zal, wat het onderdeel visserij betreft, van toepassing zijn op regio's die economisch afhankelijk zijn van deze sector en een proces van economische en sociale herstructurering doormaken. De regio's zullen door de lid-staten worden geselecteerd aan de hand van slechts twee criteria:

- (i) het aantal arbeidsplaatsen dat de visserij oplevert, als percentage van de totale werkgelegenheid, en
- (ii) het verlies aan arbeidsplaatsen in de sector ten gevolge van de herstructurering.

Steun aan visserijzones binnen deze geografisch bepaalde regio's zal worden verleend via EFRO, ESF en FIOV.

3.5. Het CvdR zou uitsluitel willen hebben aangaande omvang en wijze van de steunverlening aan regio's die vroeger onder de doelstellingen 1, 2 of 5b vielen, en aan regio's die buiten de nieuwe doelstellingen 1 en 2 vallen.

3.6. Voor de regio's die vroeger onder een van de doelstellingen 1, 2 of 5b vielen, worden bepaalde overgangsregelingen voorgesteld. Deze komen erop neer dat voor voormalige doelstelling 1-regio's nog zes jaar lang, zij het op een lager niveau, steun beschikbaar zal zijn, terwijl dat in het geval van doelstelling 2- en 5b-regio's vier jaar is. Het Comité zou ervoor willen pleiten om m.b.t. deze overgangperiode geen onderscheid te maken tussen de verschillende regio's.

3.7. Ten aanzien van bijstand aan de visserijsector in regio's die buiten de nieuwe doelstellingen 1 en 2 vallen,

gaat de Commissie ervan uit dat het FIOV, dat immers in het kader van doelstelling 2 uitsluitend op regionale basis middelen ter beschikking stelt, niet gebruikt kan worden om maatregelen op nationale basis te financieren, zoals herstructurering van de visserijvloot. Daarom stelt zij voor om deze steunvorm onder te brengen bij de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), waar nationale programma's worden uitgewerkt.

3.8. Zodoende zullen er via het FIOV middelen beschikbaar worden gesteld voor alle programma's in regio's die vallen onder de nieuwe doelstelling 1 (ook met betrekking tot de visserijvloot), alsmede voor structuurmaatregelen in doelstelling 2-regio's (behalve m.b.t. de vloot).

3.9. Via de afdeling Garantie van het EOGFL zal steun worden gegeven voor de herstructurering van de vloot in regio's die buiten doelstelling 1 vallen, en aan programma's in regio's die niet worden gedekt door doelstelling 1 of 2. Ook de structuurmaatregelen gedurende de hierboven genoemde overgangperiode zullen via het EOGFL worden gefinancierd.

3.10. Hoewel het Pesca-initiatief niet zal worden voortgezet, zullen toch tal van Pesca-activiteiten overeenkomstig het voorstel worden uitgevoerd in het kader van de nieuwe doelstelling 2.

4. Conclusies

4.1. De Europese Commissie streeft naar continuïteit in de steunverlening. Zij wil ervoor waken dat de visserijsector nadelige gevolgen ondervindt van de beperking van het aantal doelstellingen (en het aantal communautaire initiatieven). Zij geeft de voorkeur aan het EOGFL, dat op nationale basis middelen toekent, teneinde te waarborgen dat de visserijsector ook buiten de geografisch nauwkeurig omschreven nieuwe regio's steun zal blijven ontvangen. Het is echter niet de bedoeling dat de Europese Unie een zelfde maatregel met twee verschillende instrumenten financiert al naar gelang de regio waar de steunverlening plaatsvindt, zoals het geval is bij de maatregelen voor de herstructurering van de vloot, die gefinancierd worden via het FIOV in doelstelling 1-regio's en via het EOGFL in doelstelling 2-regio's; het zou goed zijn als het FIOV ook de herstructureringsmaatregelen voor de vloot in doelstelling 2-regio's zou medefinancieren.

4.2. Het nadeel is echter dat de verordening weliswaar een algehele vereenvoudiging met zich mee brengt, maar dat de situatie voor de visserijsector er alleen maar ingewikkelder op wordt, want er komen nu vier verschillende steunmechanismen, in sommige gevallen zelfs binnen één en dezelfde regio:

— FIOV: alle activiteiten in doelstelling 1-regio's;

— FIOV: structuurmaatregelen in doelstelling 2-regio's;

- EOGFL: herstructurering van vloot in regio's die niet onder doelstelling 1 vallen, en
- EOGFL: structuurmaatregelen (niet nader omschreven) in regio's die buiten de doelstellingen 1 en 2 vallen.

De eerste twee vormen van steunverlening worden geacht op regionale basis tot stand te komen en de laatste twee op nationaal vlak. Het lijkt echter niet erg waarschijnlijk dat een en ander op samenhangende en doorzichtige wijze zijn beslag zal kunnen krijgen. Bovendien is het in strijd met het principe „één regio — één strategisch plan”, zoals dat geldt voor alle fondsen en doelstellingen en zoals dat voor tal van regio's wordt aanbevolen. Volgens het CvDR dient financiering waar mogelijk op regionale in plaats van op nationale grondslag plaats te vinden, aangezien het niet de mening van de Commissie deelt dat de herstructurering van de vloot niet geregionaliseerd kan worden. Omwille van de duidelijkheid en de doeltreffendheid zouden de planning van de herstructurering van de vloot en de tenuitvoerlegging van de meerjarige oriëntatieprogramma's op regionaal niveau moeten plaatsvinden, want het zou niet erg coherent zijn als de plannen op nationaal niveau gemaakt werden en de financiering op regionaal niveau geregeld zou worden. Een regionalisering zoals is doorgevoerd voor het FIOV-programma, waarbij mogelijkheden worden geschapen voor overdrachten tussen regio's en waarbij het toezicht op de uitvoering ook bij de regio's ligt, zou in dit opzicht de garantie bieden dat de nationale doelstelling wordt gehaald.

4.3. De Europese Commissie is er nog niet toe gekomen aan te geven welke structuurmaatregelen (andere dan die t.b.v. de herstructurering van de vloot) er nu eigenlijk via het EOGFL kunnen worden genomen in regio's die niet onder doelstelling 1 of 2 vallen. De ontwerpverordening zou in september in behandeling worden genomen, maar stond nog steeds niet ter beschikking toen het onderhavige ontwerpadvies werd opgesteld. Het is van belang dat het Comité van de Regio's over deze nieuwe verordening wordt geraadpleegd.

4.4. Het is bijvoorbeeld van belang dat visserijhavens die niet behoren tot de regio's als omschreven onder de nieuwe doelstellingen 1 of 2, toch in aanmerking komen voor de nieuwe, via het EOGFL te verwezenlijken structuurmaatregelen; de steun dient tevens gericht te zijn op economische diversificering en zich uit te strekken over alle andere hierboven genoemde activiteiten die op dit moment nog via het FIOV lopen.

4.5. De situatie is dus als volgt: tenzij een visserijregio in aanmerking komt voor steun in het kader van doelstelling 1 of 2, en tenzij de nieuwe (nog niet nader omschreven) structuurmaatregelen erop van toepassing zijn, zal zij het moeten stellen zonder steunmaatregelen m.b.t. aquacultuur, visserijhaven-faciliteiten, productverwerking en afzet, en afzetbevordering (om maar enkele punten te noemen). De enige vorm van bijstand waarin de ontwerpverordening op nationaal niveau voorziet, is — afgezien van (beroeps-)opleiding via het ESF — steun voor herstructurering van de vloot, om te voldoen aan de eisen van de meerjarige oriëntatieprogramma's (MAGP's).

4.6. Beseft dient te worden dat, wil men voldoen aan de eisen uit MAGP IV, schepen uit de vaart moeten worden genomen of visserij-activiteiten moeten worden beperkt (of een combinatie van beide). Om te voorkomen dat de werkgelegenheidssituatie erop achteruit gaat, is het wenselijk financiële steun te verlenen aan regio's die schepen uit de vaart moeten nemen of hun visserij-activiteiten moeten beperken, zodat zij in andere activiteiten kunnen investeren. Zo zouden middelen moeten worden vrijgemaakt om de personen die in de visserij werkzaam waren, in te schakelen bij complementaire activiteiten, zoals de verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten. Naar de mening van het CvDR dient te worden teruggegrepen op de compensatieregelingen zoals die in een vroeger MAGP nog van kracht waren en die inhouden dat er een vergoeding (in feite een premie voor het uit bedrijf nemen) wordt uitbetaald als schepen tijdelijk niet uitvaren. Dit dient te worden opgenomen in de verordeningen. Bovendien is het raadzaam om terug te grijpen op de in MAGP III gestelde eis, die inhoudt dat de nagestreefde inkrimping voor minimaal 55 % dient te worden verwezenlijkt door het uit de vaart nemen van schepen en voor maximaal 45 % door het beperken van visserij-activiteiten.

4.7. Het is zaak de visindustrie zoveel mogelijk te ondersteunen, zodat deze in staat is zich aan te passen aan de veranderingen. Zo zou het CvDR graag willen zien dat er in de structuurmaatregelen een regeling voor diversificering wordt opgenomen, die op dit moment niet bestaat voor regio's buiten de huidige doelstellingen 1, 2 en 5b. Ook door de overheid beheerde projecten op het gebied van aquacultuur vallen buiten de FIOV-regeling. Op dit moment wordt geen toestemming gegeven voor medefinanciering uit openbare middelen van projecten waarbij een gedeelte van een estuarium wordt bestemd voor aquacultuur-onderricht aan voormalige vissers, terwijl aquacultuurprojecten die op particulier initiatief plaatshebben, wel mogen worden gefinancierd. Dan zijn er nog regio's waar visserij- en aanverwante activiteiten plaatsvinden, maar die niet automatisch worden gekwalificeerd als „afhankelijk van visserij”. Dit is onnodig discriminerend en druist in tegen de belangrijkste doelstelling van zowel vissers als de EU, nl. het vinden van een evenwicht tussen bestanden en vangst, dat moet leiden tot een duurzame visserij-industrie.

4.8. Het Comité is zich ervan bewust dat het er in essentie om gaat dat vorm en inhoud wordt gegeven aan de instandhouding van een sector waarin in Europa meer dan 300 000 mensen werken.

Het is zich ervan bewust dat de visserijsector kan worden gekenschetst als een tamelijk traditionele bedrijfstak met sterk familiale en traditionele trekken, die zich markttechnisch nog verder moet ontwikkelen.

Het sterker ontwikkelen van de zogenaamde „keten-gedachte” vraagt daarbij extra aandacht, mede gelet op het gebrekkige evenwicht tussen de verschillende marktpartijen en dan vooral tussen de familiebedrijven en de winkelketens.

4.9. Het Comité is van oordeel dat, mede als gevolg van de schaalvergroting van de markt voor visserijproducten, door de besturen van visafslagen in de diverse Europese regio's nagedacht moet worden over de verschillende mogelijkheden van privatisering en vooral samenwerking.

Dit laatste is vooral van belang omdat het ernaar uitziet dat in de naaste toekomst aan een zekere concentratie van de meer dan 500 visafslagen in Europa niet valt te ontkomen.

Het verstrekken van financiële ondersteuning door de Europese Commissie en andere overheden, van initiatieven gericht op realisering van bovenstaande uitgangspunten is bespreekbaar voor het Comité van de Regio's.

4.10. Het Comité onderkent het belang van de noodzaak van het toepassen van meer technologische vernieuwingen op de schepen. De financiële ondersteuning door de (regionale) overheden van de aanschaf van maritieme elektronica moet daarbij niet op voorhand worden uitgesloten. Het gaat daarbij om zaken als energiedistributiesystemen, motor-management en motorbedieningssystemen. Voorts moet de ontwikkeling van kwaliteitscriteria voor verschillende soorten vis worden bevorderd teneinde het tele-veilen van vis in de naaste toekomst toch mogelijk te maken.

5. Aanbevelingen

Het Comité van de Regio's doet de volgende aanbevelingen tot wijziging van de ontwerpverordening:

- 1) De toegang tot financiering dient zo eenvoudig mogelijk te worden gemaakt.
- 2) In plaats van het nu voorgestelde ingewikkelde financieringsstelsel dient er één fonds te komen voor programma's die op nationale basis worden beheerd, plus een apart fonds voor programma's op regionale basis.
- 3) Wat de herstructurering van de vloot betreft, die nauw met de visserij samenhangt, deelt het Comité niet de mening dat deze niet op regionale basis zou kunnen plaatsvinden; deze maatregelen zouden op regionaal niveau moeten worden verwezenlijkt en moeten worden gefinancierd via het FIOV.
- 4) Wat herstructurering van vloten betreft, dienen er niet alleen compenserende vergoedingen te worden uitbetaald voor het uit de vaart nemen van schepen, maar dient er ook in het geval van beperking van visserij-activiteiten een compensatieregeling te zijn wanneer schepen tijdelijk niet uitvaren.
- 5) Er dient te worden teruggegrepen op de in MAGP III gestelde eis, die inhoudt dat de nagestreefde inkrimping voor minimaal 55 % dient te worden verwezenlijkt door het uit de vaart nemen schepen en voor maximaal 45 % door het beperken van visserij-activiteiten.
- 6) Bij de steunverlening aan de visserijindustrie mogen geen geografische beperkingen worden opgelegd. Als visserijhavens, hoe groot deze ook zijn (maar vooral kleinere havens en havens die zich in een crisissituatie bevinden), buiten een doelstelling 1- of doelstelling 2-regio liggen, moeten die toch voor steun in aanmerking kunnen komen.
- 7) Het begrip diversificering dient ruim te worden geïnterpreteerd als men de vier belangrijkste doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid wil verwezenlijken; met het oog hierop dient gekoppelde financiering via de openbare of particuliere sector mogelijk te zijn.
- 8) De visserij-industrie dient in navolging van de landbouw te worden erkend als een van de belangrijkste primaire economische sectoren in de EU, en de omvang van de middelen die ter beschikking worden gesteld, dient afgestemd te zijn op het belang van de sector; bovendien moet worden erkend dat visserij in een aantal Europese kustregio's de enige bron van welvaart vormt en dat daarop het lokale productievermogen is gebaseerd.
- 9) In de toekomst zou men zich bij het opzetten van steunregelingen voor de visserijsector nog sterker moeten laten leiden door duurzame ontwikkeling. Een en ander dient wel technisch uitvoerbaar te zijn en mag geen extra bureaucratische rompslomp met zich brengen.

Brussel, 14 januari 1999.

*De voorzitter
van het Comité van de Regio's*

Manfred DAMMEYER

Advies van het Comité van de Regio's over het „Groenboek havens en maritieme infrastructuur”

(1999/C 93/04)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het Groenboek van de Europese Commissie getiteld „Havens en maritieme infrastructuur” (COM(97) 678 def.);

gezien het besluit van de Commissie d.d. 15 december 1997 om het Comité van de Regio's overeenkomstig artikel 198 C, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen;

gezien zijn besluit d.d. 15 juli 1998 om commissie 3 „Trans-Europese netwerken, vervoer, informatiemaatschappij” met de voorbereiding van het advies te belasten;

gezien het door commissie 3 op 27 november goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 331/98 rev.); rapporteur: de heer Laan;

gelet op zijn eerdere adviezen over:

- „Op weg naar een nieuwe maritieme strategie” (CDR 137/97 fin)⁽¹⁾;
- „De pan-Europese dimensie van het vervoersbeleid” (CDR 253/97 fin)⁽²⁾;
- „Ruimtelijke ordening in Europa” (CDR 340/96 fin)³⁽³⁾;
- „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking nr. 1692/96/EG ten aanzien van zeehavens, binnenhavens en intermodale terminals alsmede ten aanzien van project nr. 8 in bijlage III” (COM(97) 681 def. — 97/0358 COD (CDR 101/98 fin)⁽⁴⁾);

gelet op de voorbereidende werkzaamheden van de werkgroep (bestaande uit mevrouw Scott, en de heren Bree, Cummins, Ervelä, Gustâv, Jensen, Laan (voorzitter), Lamberti, Niederbremer, Pella, Pericu, Sauwens, Suykerbuyk en Walsh);

gelet op de discussie tijdens de op 7 en 8 mei 1998 door de Europese Commissie georganiseerde „Barcelona Conference on the future prospective for European Ports” en de discussie tijdens het op 26 november 1998 door het CvDR te Dublin georganiseerde seminar „De havens en de maritieme infrastructuur in Europa: de optiek van het Comité van de Regio's”,

heeft tijdens zijn 27e zitting van d.d. 13 en 14 januari 1999 (vergadering van 14 januari) het volgende advies met algemene stemmen goedgekeurd.

1. Inleiding

andere organisaties die de sociale belangen in de sector vertegenwoordigen, wordt dan ook ten eerste verwelkomd.

1.1. Het Comité van de Regio's is ingenomen met de publicatie van het Groenboek Zeehavens en Maritieme Infrastructuur. Hiermee geeft de Europese Commissie blijk van het grote belang van deze schakel in de transportketen, welke tot nu toe onvoldoende aandacht heeft gekregen in het debat over een Europees vervoersbeleid en de Trans-Europese Netwerken. De op gang gebrachte discussie tussen Europese instellingen, haveninstanties, exploitanten van havens en ondernemingen in de maritieme industrie, alsmede vakbonden en

1.2. Het Comité van de Regio's is van mening dat de zeehavens van de Europese Unie dienen bij te dragen aan een duurzame ontwikkeling van de Gemeenschap, zowel vanuit ecologisch als vanuit economisch oogpunt. De zeehavens van de Europese Unie zijn even zoveel grensposten van de Unie met alle gezondheids-, veiligheids- en economische belangen van dien. De Europese zeehavens zijn een integraal onderdeel van de Unie, waar het Europese recht onverkort van kracht is.

1.3. Het Comité van de Regio's onderschrijft daarom de visie dat de zeehavens van levensbelang zijn voor het Europese concurrentievermogen en daarnaast belangrijke centra van regionale, economische en sociale ontwikkeling vormen. Havens zijn niet alleen een element van

⁽¹⁾ PB C 379 van 15.12.1997, blz. 60.

⁽²⁾ PB C 64 van 27.2.1998, blz. 67.

⁽³⁾ PB C 116 van 14.4.1997, blz. 1.

⁽⁴⁾ PB C 373 van 2.12.1998, blz. 20.

de transportketen, maar ook een economische entiteit op zichzelf. Het gaat om meer dan 90 % van het handelsverkeer met derde landen, ongeveer 30 % van het intracommunautaire handelsverkeer en bovendien meer dan 200 miljoen passagiers. Bovendien kunnen zij een belangrijke bijdrage leveren aan de lokale en regionale economieën en de werkgelegenheid. Het streven naar de vergroting van het concurrentievermogen van de overzeese handel moet dus prioriteit krijgen. Daarvoor dient het concurrentievermogen te worden bevorderd door middel van een efficiënt transportstelsel waarin de zeehavens een centrale rol vervullen. De zeehavens zijn ideale locaties voor industriële activiteiten, die afhankelijk zijn van de aanvoer van grote hoeveelheden grondstoffen met een lage specifieke waarde en de afvoer van halffabrikaten. Hiermee dragen de zeehavens in aanzienlijke mate bij aan de toegevoegde waarde van de Europese Unie en aan de werkgelegenheid in zowel de regio's aan de kust als de regio's in het binnenland. De kleine zeehavens in het algemeen vervullen in het samenspel met de grote zeehavens een cruciale rol ten behoeve van de economie van de EU en ten behoeve van een duurzame ontwikkeling. Dit geldt des te sterker voor de kleine zeehavens in de afgelegen gebieden van de Gemeenschap.

1.4. In het Groenboek wordt gesteld dat de steeds verdergaande invloed van de globalisering, de interne Europese markt en de gevolgen van de informatiemaatschappij vraagt om een verhoging van de efficiency van havens alsmede een verbetering van de haven- en maritieme infrastructuur. Het Comité van de Regio's is van mening dat — voor zover de bescherming van de veiligheid en gezondheid van de burgers gewaarborgd blijft — dit vooral moet worden overgelaten aan de krachten van de markt, teneinde een efficiënt transportstelsel te creëren. De dynamische bijstelling door het krachtenveld van de vrije markt houdt voortdurend een transportsysteem in stand dat optimaal bijdraagt aan de economie van de Europese Unie en de regio's aan de kust en in het binnenland. Vrije concurrentie onder gelijke voorwaarden kan worden bewerkstelligd door enerzijds zorg te dragen voor gelijke regelgeving met betrekking tot zaken als arbeidsvoorziening, arbeidsveiligheid, arbeidsomstandigheden, milieubescherming, externe veiligheid en grenscontrole, en anderzijds door te bewerkstelligen dat de havengebruikers in alle Europese zeehavens in gelijke mate de kosten van het havencomplex en de daarin verleende diensten dragen.

1.5. Het optimaal doen functioneren van de zeehavens ten behoeve van de Europese Unie als geheel en ten behoeve van de regio's aan de kust en in het binnenland vergt van de Europese Unie voorwaardenstellend beleid: een samenhangend stelsel van handhaafbare regels met betrekking tot het gebruik van de haveninfrastructuur (te beginnen met meer transparantie met betrekking tot kosten en opbrengsten van havenbeheer) en met betrekking tot de in paragraaf 1.4 genoemde onderwerpen. Om dezelfde reden dient evenwel voorwaarden-scheppend beleid voor de zeehavens — het creëren van

voorzieningen — volgens het subsidiariteitsbeginsel voorbehouden te blijven aan de nationale partijen: het bedrijfsleven en de plaatselijke, regionale en nationale overheden. Europese interventie dient vooral beperkt te blijven tot het stellen van en toezicht houden op gelijke voorwaarden voor een vrije en eerlijke mededinging (zie ook bijlage). Het beleid op het gebied van de Europese havens en maritieme infrastructuur dient gericht te zijn op een optimale allocatie van het reizigers- en goederenvervoer in de kustregio's.

1.6. Het Comité van de Regio's verwelkomt daarom de nieuwe initiatieven van de Commissie voorzover deze bijdragen aan een „equal level playing field”. Een optimale marktwerking versterkt de integratie van zeehavens in het Trans-Europese multimodale infrastructuur netwerk. Op deze wijze draagt een Europees havenbeleid bij aan een evenwichtige ontwikkeling van het Europese vervoersnetwerk.

2. Voorwaardenstellend beleid

2.1. In het algemeen voorwaardenstellend beleid beperkt het Groenboek zich in belangrijke mate tot regelgeving met betrekking tot de zeescheepvaart. Het ontbreekt hierbij aan aandacht in brede zin voor onderwerpen als milieuzorg, arbeidsveiligheid en -omstandigheden, externe veiligheid, grenscontrole, terwijl verschillen in regelgeving met betrekking tot deze onderwerpen en/of de handhaving daarvan een ongelijkmatige behartiging van de basisrechten van de Europese burger (veiligheid en gezondheid) met zich meebrengen en ook grote invloed hebben op de concurrentieverhoudingen tussen de havenbeheerders en tussen de ondernemingen in de zeehavens. Het streven dient dan ook gericht te zijn op gelijke regelgeving terzake in Europa.

Milieu

2.2. Milieuverontreiniging is volstrekt grensoverschrijdend. De gevolgen van verontreiniging voor de gezondheid van mens en milieu zijn in principe in alle landen gelijk. Een effectieve milieuzorg vergt dan ook een grensoverschrijdende aanpak, ten minste op EU-niveau, waarbij echter ook wordt samengewerkt met landen buiten Europa. Omdat milieubeschermende maatregelen aanzienlijke invloed op de productiekosten kunnen hebben, draagt een gemeenschappelijke Europese aanpak ook bij aan het functioneren van de markt.

2.3. Atmosferische depositie en lozingen via rivieren en uitwateringskanalen zijn de belangrijkste bronnen van verontreiniging van het maritieme milieu. Ook lozingen door de zeescheepvaart leveren daar evenwel een bijdrage aan. Het overboord zetten van afvalstoffen door de scheepvaart is een eeuwenoude, maar thans niet meer geaccepteerde (Marpol-verdrag) praktijk die naadloos past in de bedrijfsvoering en waarvoor niet

betaald hoeft te worden. De maatregelen die bedoeld zijn om de lozing van afvalstoffen door de scheepvaart tegen te gaan — in het Groenboek wordt in dit verband verbetering van beschikbaarheid en kwaliteit van inzamelfaciliteiten in alle havens van de Europese Unie genoemd — dienen met dit gegeven rekening te houden. In verband hiermee stelt het Comité van de Regio's voor om de kosten van het inzamelen van afvalstoffen van de scheepvaart te verhalen in overeenstemming met het beginsel „de gebruiker betaalt” (user pays principle), zoals toegepast in de meeste havens van de lid-staten en bij zeevarende naties buiten de EU.

2.4. Naar het oordeel van het Comité van de Regio's dienen eventuele Europese initiatieven terzake van milieuzorg met betrekking tot de zeescheepvaart de niet-bindende mondiale afspraken terzake — bijvoorbeeld gemaakt in het kader van de IMO — te volgen en er niet toe te leiden dat deze worden omgezet in communautaire wetgeving (zie het advies „Op weg naar een maritieme strategie”. Aanvullende of strengere voorwaarden missen in deze wereldomspannende activiteit hun doel. De havenstaatcontrole, waarover afspraken zijn gemaakt in het „Memorandum of understanding on port state control”, is het aangewezen instrument voor de handhaving van deze regelgeving. Snelle implementatie en gelijke handhaving van dit memorandum in de gehele Europese Unie zouden zowel de effectiviteit van dit instrument als de vrije mededinging onder gelijke voorwaarden tussen de havens in Europa bevorderen.

2.5. Een constante omvangrijke goederenstroom tussen twee punten is een noodzakelijke voorwaarde om intermodaal vervoer en short sea shipping tot ontwikkeling te brengen. Immers, alleen dan is de inzet van transportmiddelen met een grote laadcapaciteit (kustvaartuigen, binnenschepen en treinen) en een hoge frequentie (korte wachttijden) economisch verantwoord voor de aanbieder van transportdiensten en economisch aantrekkelijk voor de gebruiker van transportdiensten. Zeehavens zijn bij uitstek plaatsen waar constante omvangrijke goederenstromen samenkomen. De zeehavens kunnen dus als knooppunten van intermodaal vervoer en short sea shipping een belangrijke bijdrage leveren aan een transportsysteem dat ook vanuit milieuhygiënisch oogpunt verantwoord is (zie verder paragraaf 3.11).

2.6. Het Comité van de Regio's constateert dat in het Groenboek aandacht ontbreekt voor de volgende aspecten van milieuzorg in de zeehavens, waarvoor op Europees niveau afspraken gemaakt moeten worden:

- Kwaliteit van baggerspecie en de opslag en/of verwerking van verontreinigde baggerspecie (zie ook paragraaf 3.7).
- De aanpak van het gebruik van aangroeiwerende scheepsverf (tributyltin-houdende anti-fouling), waarover in IMO verband afspraken worden/zijn gemaakt.

- Het gebruik van ontsmettingsgassen (methylbromide/fosfine) ter bestrijding van ongedierte in bepaalde ladingsoorten.
- Behandeling van gevaarlijke stoffen in op- en overslagbedrijven (vakbekwaamheid).
- De bestrijding van geluid-, stof- en geurhinder.
- Controlesysteem voor de behandeling van afval dat van schepen afkomstig is.

2.7. Het Comité van de Regio's erkent dat de regionale en lokale overheden op hun beurt een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een verantwoord beheer van het milieu in de zeehavens. Zeehavens zijn meestal gelegen aan de monding van rivieren of uitwateringskanalen. Daar waar het zoete binnenwater in het zoute zeewater vloeit en de waterstroom tot stilstand komt, slaan in het water zwevende vaste bestanddelen neer. En daarmee ook de eventuele verontreiniging die bovenstrooms in het water is gebracht. Om zeehavens op diepte te houden, moeten zij periodiek uitgebaggerd worden. De opgebaggerde specie is vaak dermate verontreinigd dat verspreiding in het milieu (storten in zee) niet verantwoord is. Gebleken is dat een aanzienlijk deel van de verontreiniging van de havenbodems met rivier- of spuiwater is aangevoerd. Het Comité nodigt de Europese Commissie daarom uit ook om deze reden maatregelen te treffen ter bescherming van het oppervlaktewater in de hele Unie.

Arbeidsomstandigheden en -veiligheid

2.8. In het Verdrag is geregeld dat ingezetenen van lid-staten overal in de EU een dienstbetrekking moeten kunnen aanvaarden. Zoals de kwaliteit van het milieu voor de gezondheid van alle burgers in Europa even belangrijk is, zo is ook de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden dat ook voor de veiligheid en gezondheid van alle werknemers. Dat noopt tot convergentie van de nationale regelgeving inzake arbeidsomstandigheden en arbeidsveiligheid.

2.9. De „Richtlijn van de Raad van 12 juni 1989 (89/391/EEG) betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk” is gericht op harmonisatie van regelgeving inzake arbeidsomstandigheden en arbeidsveiligheid in de hele Europese Unie. Dus ook in zeehavens. De Richtlijn van de Raad van 29 mei 1990 (90/269/EEG) betreffende de minimum veiligheids- en gezondheidsvoorschriften voor het manueel hanteren van lasten met gevaar voor met name rugletsel voor de werknemers (vierde bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EG) is daar een voorbeeld van.

2.10. Het Comité van de Regio's constateert dat de consequenties van deze bestaande regelgeving voor de zeehavens thans niet in het Groenboek zijn belicht. In dit verband ontbreekt onder meer ook aandacht voor de arbeidsveiligheid bij het sjoeren en ontsjoeren van containers, het werken op containerdaken en het gebruik van bepaalde twistlocks, zodat het werken op containerdaken en het daaraan verbonden valgevaar kunnen worden vermeden (zie ook: het ontwerp-voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van ter beschikking gestelde arbeidsmiddelen voor tijdelijke werkzaamheden op hoogte⁽¹⁾ en het ILO-verdrag 152). In de USA is overigens vanaf medio 1999 het werken op containerdaken verboden, waardoor rederijen gedwongen worden hun schepen met twistlocks uit te rusten, die zich voor behandeling op de kade lenen.

Grenscontrole

2.11. De Europese zeehavens zijn evenzovele grensposten van de Unie. Ook deze ketting — in dit geval de keten van grensposten — is natuurlijk net zo sterk als de zwakste schakel. En een extra sterke schakel maakt de gehele ketting niet sterker. Het Comité van de Regio's acht, gelet op de betrokken gezondheids- en veiligheids-, fiscale en economische belangen, afgewogen doelmatige en uitvoerbare communautaire controleprocedures geboden. Voorbeelden van grenscontrole zijn:

- veterinaire controle (dierlijke producten);
- fytosanitaire controle (plantaardige producten);
- controle op de voldoening van heffingen (BTW, accijnzen);
- controle op de illegale invoer (drugs en wapens).

Europese regelgeving

2.12. Ten behoeve van een effectief beleid en gelijke concurrentievoorwaarden kan Europese regelgeving nodig zijn, bijvoorbeeld op het gebied van milieuzorg, arbeidsomstandigheden, arbeidsveiligheid en grenscontrole. Met name wanneer die regelgeving de vorm van een richtlijn heeft is een gelijke uitvoering in de praktijk evenwel niet gewaarborgd. Het Comité van de Regio's pleit dan ook voor het volgende:

- duidelijke richtlijnen voorzien van een heldere toelichting ten behoeve van gelijke interpretatie, zodat de omzetting van de Europese richtlijnen in de nationale regelgeving zo min mogelijk aanleiding tot verschillen geeft;

- zo kort mogelijke invoeringstermijnen ten behoeve van een zoveel mogelijk gelijktijdige implementatie, zodat het moment van inwerkingtreding van de Europese richtlijnen via de nationale regelgeving zo min mogelijk aanleiding tot verschillen geeft;
- convergentie in de mate van handhaving door de nationale overheden.

2.13. Ter ondersteuning van de boven bedoelde convergentie beveelt het Comité aan een uitwisselingsprogramma van ambtenaren belast met de handhaving van regelgeving op het gebied van milieuzorg, arbeidsomstandigheden en -veiligheid, in het leven te roepen. Ten behoeve van eenvormige uitvoering van de Europese regelgeving met betrekking tot veterinaire controle vindt reeds uitwisseling van daarbij betrokken ambtenaren plaats.

3. Voorwaardenscheppend beleid

Het havencomplex

3.1. De Europese zeehavens worden gekenmerkt door een aantal overeenkomsten en verschillen die bepalend zijn met betrekking tot het te voeren beleid. Een zeehaven is te beschouwen als een complex van havenbekkens, kaden en bedrijfsterreinen dat is gesitueerd in het centrum van een netwerk van openbare infrastructuur bestaande uit een maritieme toegangsweg en infrastructuur die de haven met zijn achterland verbindt (binnenvaarwegen, spoorwegen, autowegen)⁽²⁾. Ook niet-openbare infrastructuur kan tot dat netwerk behoren (pijpleidingen, hoogspanningsleidingen). Het complex is aangelegd, ingericht en uitgerust om passagiers en goederen (al of niet na tussentijdse opslag) efficiënt en veilig van transporttechniek te laten wisselen. En het complex is zodanig aangelegd, ingericht en uitgerust dat de aangevoerde goederen er industriële bewerkingen kunnen ondergaan om de haven in een andere gedaante te verlaten. Deze basisactiviteiten brengen tal van verwante activiteiten in het complex teweeg (beloodsing, scheepvaartverkeersbegeleiding vanaf de wal, sleepdiensten, aan- en ontmeren, scheepsonderhoud en -bevoorrading, bemiddeling tussen vragers en aanbieders van transportdiensten, handel, financiering en verzekering). Het beheer van een zeehaven is dus te zien als het beheer van een complex bedrijfsterreinen dat voor de zeescheepvaart ontsloten is. De voornaamste kosten verbonden aan het beheer betreffen de verwerving en

⁽¹⁾ doc. nr. 202/3/97.

⁽²⁾ Klimaatomstandigheden beïnvloeden de gebruiksmogelijkheden van die infrastructuur. In de havens aan de noordelijke wateren bijvoorbeeld heeft men in de winter te maken met o.a. ijsgang. Ijsbrekers zijn daar dan ook onderdeel van de haveninfrastructuur. De hieruit voortvloeiende kosten kunnen worden vergeleken met de kosten van onderhoudsbaggerwerk in andere havens (zie ook 3.7).

het bouwrijp maken van het terrein, de aanleg van de havenbekkens en de kaden, het onderhoud en de administratie. Havengeld en inkomsten uit terreinuitgifte vormen de voornaamste inkomsten uit havenbeheer.

3.2. In de praktijk bestaan evenwel tal van varianten van het begrip zeehaven. Enerzijds is er een beperkt aantal grote zeehavens, gekenmerkt onder meer door grote goederenstromen en een internationaal achterland, die daardoor onderhevig zijn aan internationale concurrentie.

Daarnaast zijn er vele handelshavens met vooral een onmisbare regionale/lokale economische en sociale functie op het terrein van passagiers, visserij, toerisme/recreatievaart, naast de in omvang ook niet te verwaarlozen rol bij de verwerking van goederenstromen (short sea). Hierbij zij nog opgemerkt dat een aantal havens, stroomopwaarts of aan kanalen gelegen, eveneens een functie als zeehaven vervullen. Zij ontvangen ook zeeschepen en verwerken goederen van overzee. In het door de EU te ontwikkelen beleid dient terdege rekening te worden gehouden met de potentie en belangen van de handelshavens.

3.3. Ook wordt op uiteenlopende wijze uitvoering gegeven aan het havenbeheer. Het Comité van de Regio's is van mening dat de volgende verschillen transparantie tot een eerste noodzakelijke voorwaarde maken ter onderbouwing van het verder te voeren beleid:

- 1) Een aantal zeehavens in de Europese Gemeenschap wordt door ondernemingen geëxploiteerd. Andere zeehavens worden door overheden (gemeenten, deelstaten, samenwerkingsverbanden van overheden) beheerd.
- 2) Het beheer en de boekhouding van een aantal van de door overheden beheerde zeehavens vindt afgescheiden van de overige openbare diensten plaats. In de overige gevallen is het beheer van de zeehavens en de boekhouding geïncorporeerd in de algemene dienst van die overheden.
- 3) Een aantal havenbeheerders ontvangt van de betrokken nationale overheid voor de aanleg van havenbekkens, kaden en terreinen financiële bijdragen (in sommige gevallen tot 100 %), die niet behoeven te worden terugbetaald. Andere havenbeheerders moeten deze geheel voor eigen rekening en risico bekostigen.
- 4) Verscheidene van de door overheden beheerde havens moeten een deel van het exploitatieoverschot aan die overheid afdragen. Van een aantal andere havenbeheerders wordt het exploitatieverlies met publieke middelen afgedekt.
- 5) Een aantal havenbeheerders biedt meer aan dan alleen een complex van havenbekkens kaden en terreinen (bijvoorbeeld: havenuitrusting, sleepdiensten). Sommige havenbeheerders hebben een aanzienlijk belang (tot 100 %) in het leidende plaatselijke

overslagbedrijf. In andere havens is de overslag (en daarmee de zorg voor de suprastructuur) het exclusieve domein van het particuliere bedrijfsleven.

- 6) Ook de wijze van het aanbieden van havenbekkens, kaden en terreinen verschilt. In een aantal havens geschiedt de aanleg van kaden en het bouwrijp maken van terreinen in overleg met degene die een bepaald terrein in gebruik heeft of gaat nemen. De prijs van de aanleg van de kaden en het bouwrijp maken van de terreinen wordt door de havenbeheerder doorberekend in de door de gebruiker te betalen prijs van het terrein. In andere gevallen geschiedt de aanleg van kaden en het bouwrijp maken van het terrein op initiatief van de havenbeheerder die een bepaalde activiteit wil aantrekken. De toewijzing van de aldus gecreëerde havenfaciliteit aan de uiteindelijke gebruiker geschiedt via een openbare aanbesteding.

3.4. Het bedrijfsleven bepaalt de loop van de goederenstromen. De geografische ligging van de markt en van de gebieden van herkomst van de grondstoffen, alsmede de transportmogelijkheden zijn bepalend voor de keuze van de vestigingsplaats. Het zijn dan ook de havenbeheerders en de daarbij direct betrokken overheden die de marktontwikkelingen het beste kunnen volgen. Om die reden is het Comité van de Regio's van mening dat het voorwaardenscheppend beleid voor de zeehavens — het creëren van voorzieningen — voorbehouden dient te blijven aan de nationale partijen: het bedrijfsleven en de plaatselijke, regionale en nationale overheden. Op het voorwaardenscheppend beleid is het subsidiariteitsbeginsel nadrukkelijk van toepassing.

Marktwerking als structureel regulerend instrument

3.5. Het Comité van de Regio's is ervan overtuigd dat slechts in vrije concurrentie onder gelijke voorwaarden een efficiënt transportsysteem kan ontstaan. De dynamische bijstelling door het krachtenveld van de vrije markt houdt voortdurend een transportsysteem in stand dat optimaal bijdraagt aan de economie van de Europese Unie en de regio's aan de kust en in het binnenland. Vrije concurrentie onder gelijke voorwaarden kan worden bewerkstelligd door enerzijds zorg te dragen voor gelijke regelgeving met betrekking tot zaken als milieuzorg, arbeidsveiligheid en -omstandigheden, externe veiligheid en grenscontrole (het voorwaardenstellend beleid, waarop reeds is ingegaan) en anderzijds door te bewerkstelligen dat de havengebruikers in alle Europese zeehavens in gelijke mate de kosten van havenbekkens, kaden en terreinen dragen. Het Comité van de Regio's beschouwt een gelijke mate van doorberekening van kosten aan de gebruikers als een absoluut noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de markt als structureel regulerend instrument voor het

aanbod van haveninfrastructuur in de Europese Unie, hoewel het beseft dat dit, gegeven de bestaande verschillen in havenbeheer, geen eenvoudige opgave is. De toerekening van kosten is ook complex omdat in het hele verkeers- en vervoerssysteem op verschillende wijze met interne en externe kosten wordt omgegaan. Bijvoorbeeld: een haven met een uitstekende maar kostbare milieuzorg zou bij volledige doorrekening concurrentienadeel kunnen ondervinden. Rekening dient te worden gehouden met de uitkomsten van het debat over de regels inzake staatssteun ten behoeve van infrastructuur.

3.6. Het Comité van de Regio's is evenwel geen voorstander van een rigide „pricing framework” zoals in het Groenboek lijkt te worden aangekondigd. Het Comité geeft er de voorkeur aan dat de Europese Commissie streeft naar richtsnoeren, gebaseerd op artikel 92 van het EG-verdrag. In deze richtsnoeren ware duidelijk aan te geven wat met betrekking tot het al of niet doorberekenen van met name kosten van haveninfrastructuur (havenbekkens, kaden en terreinen) wel en niet is toegestaan⁽¹⁾.

3.7. Naast de eerder genoemde aspecten dienen tot het havenbeheer ook zaken gerekend te worden als de opslag en/of verwerking van verontreinigde baggerspecie en alle kosten van het administratieve apparaat. Op deze gebieden doen zich thans grote verschillen voor met gevoelige consequenties voor de concurrentieverhoudingen. Het beleid dient gericht te zijn op het wegnemen van die verschillen en derhalve op harmonisatie. De hier bedoelde aspecten zouden volledig tot de verantwoordelijkheid van de havenbeheerder moeten behoren.

— Zeehavens dienen op diepte gebracht en gehouden te worden. Ter bescherming van het milieu dient beoordeeld te worden of het opgebaggerde materiaal zonder milieubezwaar in het milieu kan worden verspreid (b.v. door het in zee te storten) of kan worden hergebruikt (b.v. door het te gebruiken voor het ophogen van bedrijfsterreinen). Als vrije verspreiding of hergebruik niet mogelijk blijkt, dienen bepaalde maatregelen genomen te worden (b.v. opslag of reiniging van het verontreinigde materiaal). De hieraan verbonden kosten zijn zeer aanzienlijk en kunnen, wanneer zij — zoals thans het geval is — in bepaalde gevallen wel en in andere gevallen niet ten laste van havenexploitatie gebracht worden, gevoelige gevolgen hebben voor de concurrentieverhoudingen tussen de zeehavens. Het Comité van de Regio's bepleit dan ook het tot stand brengen van eenduidige regels met betrekking tot de beoordeling van baggerspecie, het storten van baggerspecie in zoete en zoute wateren, de opslag en verwerking van verontreinigde baggerspecie en de toerekening van de kosten. Het Comité verwijst

hierbij naar richtlijn van 23 maart 1998 inzake het storten van afval.

- Tot de kosten van het havenbeheer die in gelijke mate aan de havengebruikers in rekening gebracht dienen te worden, behoren ook de kosten van het administratieve apparaat. Onderdeel daarvan zijn de kosten van de pensioenvoorziening. Deze vormen een niet te verwaarlozen deel van de totale personeelskosten. In een aantal gevallen worden deze kosten daadwerkelijk ten laste van het havenbeheer gebracht. In andere gevallen staan andere openbare fondsen in voor de bekostiging van de pensioenvoorziening. Het Comité van de Regio's stelt voor dat in het kader van de sociale harmonisatie aandacht aan deze materie geschonken wordt.
- Momenteel ontbreken in heel wat EU-havens installaties voor de ontvangst van van schepen afkomstig olie-afval. Het is een dringende zaak om in deze havens ontvangstinstallaties te bouwen. Er dient met spoed te worden nagedacht over de vraag hoe deze installaties moeten worden gefinancierd. Daarom is het van groot belang om met de betrokken landen samen te werken om vergelijkbare wetgeving over controlesystemen voor de behandeling van scheepsafval tot stand te brengen. In alle EU-havens dient een soortgelijke „best practice” visie op milieu en veiligheid te worden gehanteerd.

3.8. De doelstelling vrije mededinging onder gelijke voorwaarden geldt natuurlijk ook voor de dienstverlening in de zeehavens. Voorbeelden van dienstverlening in de zeehavens zijn beloodsing, scheepvaart verkeersbegeleiding, sleepdiensten, aan- en ontmeren, stuwadoorsdiensten (lossen, laden en opslag in afwachting van verder transport). Diensten in de havens worden zowel door overheden als door particuliere ondernemingen aangeboden. Voor zover het door overheden aangeboden diensten betreft, dient voor de doorberekening van kosten aan gebruikers — zoals bij de exploitatie van haveninfrastructuur het geval is — overal in Europa een gelijke mate van kostendekking te gelden. Wanneer de dienstverlening wordt uitgevoerd door particuliere ondernemingen, mag de genoemde doelstelling, gegeven de Europese regelgeving met betrekking tot de economische mededinging, als gewaarborgd worden beschouwd.

3.9. Met betrekking tot de arbeidsvoorziening ten behoeve van de stuwadoorssector vraagt het Comité van de Regio's aandacht voor het volgende. In een aantal zeehavens is het operationele personeel in vaste dienst van de stuwadoorsbedrijven zelf. In andere havens wordt (een deel van) het operationele personeel door de stuwadoorsbedrijven naar behoefte ingeleend uit een al of niet rechtspersoonlijkheid hebbende organisatie die verantwoordelijk is voor de arbeidsvoorziening in die haven. Het criterium van de gelijke mate van kostendekking dient naar het oordeel van het Comité natuurlijk ook te gelden voor de loonkosten bij leegloop van deze organisaties.

3.10. Het Comité van de Regio's merkt op dat in het Groenboek grote nadruk wordt gelegd op het verbeteren van de efficiency van en in de zeehavens. Naar het oordeel van het Comité is de interne efficiency primair

⁽¹⁾ Een mogelijkheid daartoe is bijvoorbeeld de bepaling (eventueel alleen voor havens vanaf een zekere grootte) dat het geheel der opbrengsten van het aanbod van havenbekkens, kaden en terreinen (havengeld en opbrengst van terreinuitgifte) minstens gelijk moet zijn aan % van de daaraan verbonden kosten (grondverwerving, bouwrijp maken, haven- en kade-aanleg, onderhoud, administratie).

de verantwoordelijkheid van de havenbeheerders en het havenbedrijfsleven zelf. Bij voldoende marktwerking, waarvoor het Comité nadrukkelijk pleit, zal inefficiency worden afgestraft. De Europese Commissie kan evenwel door het creëren van een „equal level playing field” het efficiënt functioneren van het Europese haven-transportstelsel bevorderen.

Regionaal beleid als incidenteel/tijdelijk corrigerend instrument

3.11. Het Comité van de Regio's is pleitbezorger van regionaal economisch beleid als incidenteel/tijdelijk corrigerend instrument op het structureel regulerende instrument van de markt. Dit maakt het regionaal beleid niet minder belangrijk. Doel is de havens een actieve rol te laten spelen in het grensgebied tussen Europa en de rest van de wereld en de zeehavens in de perifere gebieden te laten bijdragen aan de ontsluiting en ontwikkeling van die gebieden ten behoeve van een optimaal functioneren van de gemeenschappelijke markt. Het Comité erkent daarmee dat de inzet van middelen uit de Europese structuurfondsen en het Cohesiefonds ten behoeve van haveninfrastructuur de concurrentieverhoudingen tussen de zeehavens weliswaar in principe verstoort (havenpreferent beleid), maar dat omstandigheden in delen van de EU dit kunnen rechtvaardigen. Dat geldt ook voor de inzet van Europese middelen ten behoeve van in zeehavens gelegen knooppunten van intermodaal vervoer. Intermodaal vervoer en short sea shipping kunnen evenwel een bijdrage leveren aan de vermindering van de congestieproblematiek op de weg en aan het tot stand komen van een, vanuit het oogpunt van milieubeheer, verantwoord transportstelsel. Ter stimulering van intermodaal vervoer en short sea shipping met Europese middelen verdienen generieke op de vervoerders gerichte maatregelen de voorkeur boven specifieke, op knooppunten gerichte steun.

3.12. Het Comité van de Regio's benadrukt het belang van transport over zee voor een mindere milieubelasting. Bevordering van het zeetransport, met name binnen de intracommunautaire vervoerstromen, vraagt in dit kader om de hoogste prioriteit. Zoals gesteld in het advies „Ruimtelijke ordening in Europa”, vraagt dit om een intensivering „van het maritiem vervoer tussen de grote havens en de middelgrote havens door het ontwikkelen van kustvaart, frequentie van de diensten over korte afstand alsmede snelle verbindingen”. Goede verbindingen tussen perifere regio's en kustgebieden enerzijds en centraal gelegen markten anderzijds zijn in het belang van de Gemeenschap. Samen met een goed ontwikkelde korte vaart dragen kleinere havens in perifere regio's en kustgebieden zorg voor deze verbindingen. Er moeten maatregelen worden getroffen om het zeevervoer te bevorderen en daarmee de toekomstige mobiliteit in Europa veilig te stellen. Kleine havens dragen vaak bij

tot een duurzame mobiliteit en tot ontwikkeling van de kustgebieden, terwijl tegelijkertijd de schadelijke effecten van vervoer worden beperkt. Een netwerk van kleinere havens is een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van de korte vaart.

3.13. Het Comité van de Regio's wijst erop dat de havens deel uitmaken van het Europese vervoerbeleid en een schakel zijn in het gecombineerd vervoer. Bij het ontwikkelen van Trans-Europese Netwerken (TEN's) dient ook rekening gehouden te worden met perifere regio's. De netwerken moeten zich bovendien uitstrekken tot landen buiten de EU. Het is van belang dat de TEN's niet alleen diverse wijzen van vervoer en nationale netwerken met elkaar verbinden, maar ook dat zij grensoverschrijdend zijn en niet ophouden aan de buitengrenzen van de EU. De inzet van middelen bestemd voor Trans-Europese Netwerken (TEN) dient naar het oordeel van het Comité van de Regio's beperkt te blijven tot de zogenoemde „missing links” tussen havens en in achterlandverbindingen. Toetsing op concurrentievervalsing is essentieel.

4. Conclusies

4.1. De basisrechten van de Europese burger — gezondheid en veiligheid — dienen overal in de Unie in gelijke mate gewaarborgd te worden; ook in de zeehavens. De zeehavens van de Europese Unie dienen bij te dragen aan een duurzame ontwikkeling van de Gemeenschap, zowel uit ecologisch als uit economisch oogpunt. De Europese zeehavens zijn evenzovele grenspunten van de Unie met alle gezondheids-, veiligheids- en economische belangen van dien. De Europese zeehavens zijn een integraal onderdeel van de Unie, waar het Europese recht onverkort van kracht is.

4.2. Verschillen in nationale regelgeving met betrekking tot zaken als milieuzorg, arbeidsveiligheid en -omstandigheden, externe veiligheid en grenscontrole en/of de handhaving daarvan brengen een ongelijke behandeling van de basisrechten van de Europese burger met zich mee en hebben grote invloed hebben op de concurrentieverhoudingen tussen de havenbeheerders en tussen de ondernemingen in de zeehavens. Het streven dient dan ook gericht te zijn op gelijke regelgeving terzake en uitvoering daarvan in Europa.

4.3. De loop van de goederenstromen wordt door het bedrijfsleven bepaald. Slechts in vrije concurrentie onder gelijke voorwaarden kan een efficiënt transportstelsel ontstaan. De dynamische bijstelling door het krachtenveld van de vrije markt houdt voortdurend een transportstelsel in stand dat optimaal bijdraagt aan een concurrerende prijs/kwaliteit verhouding van producten op de Europese markt en van Europese producten op de wereldmarkt. Marktwerking is het aangewezen instrument voor de structurele regulering van capaciteit en kwaliteit in de havensector.

4.4. Vrije concurrentie onder gelijke voorwaarden kan worden bewerkstelligd door enerzijds zorg te dragen voor gelijke regelgeving met betrekking tot zaken als milieuzorg, arbeidsveiligheid en -omstandigheden, externe veiligheid en grenscontrole en anderzijds door te bewerkstelligen dat de havengebruikers in alle Europese zeehavens in gelijke mate de kosten van het havencomplex en de daarin verleende diensten dragen. Daarbij dient rekening gehouden te worden met zowel natuurlijke — geografische en klimatologische — als bestuurlijke/organisatorische verschillen.

4.5. Het optimaal doen functioneren van de zeehavens vergt van de Europese Unie vooral voorwaardenstellend beleid: een samenhangend stelsel van handhaafbare regels met betrekking tot het gebruik van de haveninfrastructuur (te beginnen met meer transparantie met betrekking tot kosten en opbrengsten van havenbeheer) en met betrekking tot milieuzorg, arbeidsveiligheid en -omstandigheden, externe veiligheid en grenscontrole. Om dezelfde reden dient evenwel voorwaardenstellend beleid voor de zeehavens — het creëren van voorzieningen — voorbehouden te blijven aan de nationale partijen: het bedrijfsleven en de plaatselijke, regio-

nale en nationale overheden. Op het voorwaardenstellend beleid is nadrukkelijk het subsidiariteitsbeginsel van toepassing.

4.6. Regionaal beleid, beleid met betrekking tot de Trans-Europese Netwerken (TEN) en beleid ter stimulering van intermodaal vervoer en short sea shipping zijn te zien als incidenteel/tijdelijk in te zetten instrumenten ter correctie en/of stimulering van de marktwerking als structureel regulerend instrument. Begunstigde projecten dienen uiteindelijk zichzelf te kunnen bedruipen. Regionaal beleid, beleid met betrekking tot de Trans-Europese Netwerken en beleid ter stimulering van intermodaal vervoer en short sea shipping kunnen de werking van de markt in de havensector — het instrument voor de structurele regulering van capaciteit en kwaliteit in die sector — verstoren. Behoedzame uitvoering van dat beleid is geboden. Voorkomen dient te worden dat verstoring van de marktwerking leidt tot een sub-optimaal transportsysteem, waardoor zowel de ecologische als de economische belangen van de Europese Unie worden geschaad. Met de TEN's dient aansluiting gezocht te worden op infrastructuur in landen buiten de EU.

Brussel, 14 januari 1999.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Manfred DAMMEYER

BIJLAGE

bij het advies van het Comité van de Regio's

Beleid							
Voorwaardenstellend beleid				Voorwaardenscheppend beleid			
Milieuzorg	Veiligheid op de werkplek	Grenscontroles op:	Financiering en kostenberekening	Regionaal beleid	Trans-Europese Netwerken	Intermodaal transport/short sea shipping	Havenbeheer
<ul style="list-style-type: none"> • Marpol • Havenstaatcontrole • Baggeren • Ontsmetting van lading • Gevaarlijke vracht • Lawaai, enz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Met de hand tillen • Sjorren en losmaken • Werken op containers 	<ul style="list-style-type: none"> • Dierlijke producten • Plantaardige producten • Belasting • Drugs • Wapens 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie van inkomsten en uitgaven • Richtsnoeren voor overheidssteun 	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesiefonds • EFRO • Resider • Pesca • Renaval 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontbrekende schakels 	<ul style="list-style-type: none"> • Steun voor vervoersbedrijven (niet terminals) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbieden van havenbekken, kaden en ligplaatsen • Aanbieden van havendiensten
Structurele taak				Incidentele/tijdelijke (corrigerende) taak			Structurele taak voor nationale, regionale en lokale autoriteiten samen met particuliere bedrijven
Europese Unie							
Beleidsmakers							

Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2236/95 van de Raad tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese netwerken”

(1999/C 93/05)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2236/95 van de Raad tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese netwerken (COM(1998) 172 def. — 98/0101 SYN)⁽¹⁾;

gezien het besluit van de Raad van 19 mei 1998 om het Comité van de Regio's overeenkomstig artikel 129 D en artikel 198 C, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap over dit onderwerp te raadplegen;

gezien het besluit van zijn Bureau van 15 juli 1998 om commissie 3 „Trans-Europese netwerken, vervoer, informatiemaatschappij” te belasten met de voorbereiding van dit advies;

gezien het door commissie 3 op 27 november 1998 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 217/98 rev.); (rapporteurs: de heren Gustâv en Valcárcel Siso),

heeft tijdens zijn op 13 en 14 januari 1999 gehouden 27e zitting (vergadering van 14 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Europese Unie kent hoge prioriteit toe aan de ontwikkeling van de trans-Europese netwerken. Dit werd verklaard in het Verdrag van Maastricht en in het Witboek van de Commissie (1993), waarin ontwikkeling van de TEN's werd aangemerkt als één van de belangrijkste instrumenten om groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid te stimuleren. In Agenda 2000 wordt het belang van de netwerken opnieuw benadrukt.

1.2. De ontwikkeling van de trans-Europese netwerken draagt bij tot een duurzame groei en tot het aanhalen van de banden tussen de verschillende regio's. Verder worden er in het kader van de netwerken nieuwe verbindingen gelegd met de kandidaat-lid-staten in Midden- en Oost-Europa.

1.3. De voordelen die de netwerken op trans-Europees niveau opleveren, rechtvaardigen het handhaven van EU-steun t.b.v. de TEN's.

1.4. Er zouden meer middelen moeten worden uitgetrokken voor prioritaire programma's die in significante mate bijdragen tot de groei, de werkgelegenheid of de verspreiding van nieuwe technologie. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om de trans-Europese netwerken, onderzoek en innovatie, onderwijs en opleiding, de invoering van milieuvriendelijke technologie en de ondersteuning van het MKB.

1.5. In 1995 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan Verordening (EG) nr. 2236/95 inzake algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese netwerken.

Uit de ervaringen die tot op heden zijn opgedaan, kan worden geconcludeerd dat de verordening in diverse opzichten voor verbetering vatbaar is. Daarom stelt de Commissie thans een beperkte herziening van de verordening voor.

1.6. Krachtens de verordening zou de Raad vóór eind 1999 moeten nagaan of, en zo ja onder welke voorwaarden, de betrokken maatregelen na 1999 kunnen worden gehandhaafd. Onder meer omdat de wetgevingsprocedure veel tijd in beslag neemt, heeft de Commissie besloten nu reeds een voorstel tot herziening in te dienen.

1.7. Verder acht de Commissie het wenselijk dat de herziening van de verordening wordt gekoppeld aan de herziening van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds. Hierdoor kan de samenhang tussen de diverse financiële instrumenten worden verbeterd.

1.8. Het Comité vindt dat de ontwikkeling van de trans-Europese netwerken één van de meest aangewezen en actieve manieren is om de regio's van de Gemeenschap nauwer met elkaar te verbinden. Wanneer de TEN's worden gekoppeld aan nationale, regionale of lokale netwerken, dan zullen zij een gunstig klimaat voor economische groei in de gehele Unie creëren en zodoende bijdragen tot een grote en gelijkmatig verdeelde welvaart.

1.9. Het Comité acht het tevens van belang dat de herziening van de verordening plaatsvindt in samenhang met de herziening van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds.

2. Ervaringen met de verordening

2.1. Met het oog op de herziening heeft de Commissie een kort rapport opgesteld over de wijze waarop de

⁽¹⁾ PB C 175 van 8.6.1998, blz. 7.

verordening tot op heden heeft gefunctioneerd. De evaluatie is gebaseerd op de praktische ervaringen die Commissie, lid-staten en bedrijfsleven de afgelopen drie jaar hebben opgedaan.

2.2. De efficiëntie van de bestaande financiële instrumenten en de problemen die de totstandkoming van partnerschappen tussen overheid en particuliere sector (OPP's) op vervoersgebied in de weg staan, werden in 1996 en 1997 uitvoerig besproken binnen de „groep van hoge ambtenaren” onder voorzitterschap van Commissielid Kinnock.

2.3. Ook al zijn de ervaringen met de verordening zeer positief te noemen, toch zijn op bepaalde punten verbeteringen gewenst. De Commissie concludeert het volgende:

- (1) gezien de verwachte toekomstige investeringen is een verhoging van het referentiebedrag gerechtvaardigd;
- (2) er moet worden nagegaan of de baten van het toekennen van relatief kleine bedragen aan een groot aantal projecten wel in verhouding staan tot de kosten;
- (3) de huidige jaarlijkse programmering kent grote nadelen op administratief vlak; een meerjarenplanning is wenselijk;
- (4) het is gerechtvaardigd meer steun toe te kennen aan projecten die aantoonbaar grote voordelen opleveren voor het algemeen trans-Europees belang en voor de trans-Europese netwerken;
- (5) het is noodzakelijk de totstandbrenging van OPP's (openbaar/particuliere partnerschappen) verder te vergemakkelijken en te stimuleren, met name door het mogelijk te maken om ook steun te verlenen aan projecten die met risicokapitaal worden gefinancierd.

2.4. In het rapport wordt verder ingegaan op de TEN-uitgaven en -activiteiten, de verschillende soorten steun, alsmede selectie en evaluatie van projecten in de drie TEN-sectoren, t.w. vervoer, energie en telecommunicatie.

2.5. Het Comité meent dat verruiming van het budget zeker gerechtvaardigd is gezien de enorme betekenis van de TEN's voor de samenhang binnen de Unie, voor het verbeteren van het concurrentievermogen en voor de werkgelegenheid.

2.6. Het Comité ziet eveneens in dat het grote aantal aanvragen gezien de huidige regels voor het beheer van de steun tot een zware werkdruk leidt.

2.7. De ervaring leert dat ook relatief kleine projecten uit sociaal-economisch oogpunt zeker van belang kunnen zijn. Bij de beoordeling van de kosten/baten-verhouding van het beheer van een groot aantal kleine projecten moeten de positieve effecten en de kosten van de projecten de doorslag geven.

2.8. Veel lid-staten hebben reeds uitgebreide ervaringen opgedaan met indicatieve meerjarenprogramma's. Het Comité is verheugd dat de nieuwe verordening in meerjarenprogramma's zal voorzien.

2.9. Het Comité acht het in sommige gevallen gerechtvaardigd om de steunintensiteit te verhogen voor de uitvoering van studies en projecten, zoals in artikel 4 van de voorgestelde verordening wordt voorzien.

2.10. Het Comité meent dat OPP's nog onvoldoende zijn ontwikkeld en dat het aantal projecten die door zowel overheid als bedrijfsleven worden gefinancierd, op verschillende manieren moet worden verhoogd.

3. De herziening

3.1. Eén van de belangrijkste doelstellingen van de herziening is het functioneren van de verordening waar wenselijk te verbeteren, te vereenvoudigen en aan te passen op basis van de ervaringen van de Commissie, de lid-staten en het bedrijfsleven.

3.2. *Indicatieve meerjarenprogramma's*

3.2.1. Gezien de opgedane ervaringen meent de Commissie dat het wenselijk is een nieuwe strategie te ontwikkelen die zich over meerdere jaren uitstrekt, in de vorm van indicatieve meerjarenprogramma's voor bepaalde sectoren of gebieden (artikel 5 bis).

3.2.2. De TEN-projecten, met name die op het gebied van vervoer, hebben over het algemeen een grootschalig karakter en strekken zich uit over een langere periode. In het verleden hebben de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de planning van de infrastructuur, geregeld gepleit voor een overzicht van de EU-financiering op middellange termijn.

3.2.3. Dit kan zelfs nog belangrijker zijn bij projecten die door het bedrijfsleven of via openbaar/particuliere partnerschappen worden gefinancierd, omdat de financiering van dergelijke projecten van alle deelnemers harde toezeggingen op langere termijn vereist.

3.2.4. Met de voorgestelde nieuwe benadering zou het mogelijk zijn om de steun van de EU t.b.v. een bepaald project de vorm van één meerjarige financiering te geven, i.p.v. een reeks jaarlijkse projectvoorstellen.

3.2.5. Bij bepaalde langlopende projecten zou op dezelfde manier met de budgettaire verplichtingen kunnen worden omgegaan als bij de Structuurfondsen, d.w.z. dat jaarlijks een gedeelte van het totale steunbedrag wordt uitgekeerd, op basis van het oorspronkelijke financieringsbesluit van de Commissie.

3.2.6. Het Comité beschouwt de „indicatieve meerjarenprogramma's” als de belangrijkste herziening van

de verordening, waarmee de steunaanvragers grote voordelen worden geboden, terwijl tegelijkertijd het beheer van de aanvragen wordt vereenvoudigd.

3.2.7. Het Comité merkt voorts op dat de Commissie zou moeten bedenken hoe de lokale en regionale belangen tijdens het programmeringsproces in aanmerking dienen worden genomen.

3.3. *Steunvormen en -bedragen*

3.3.1. De Commissie, de lid-staten en de initiatiefnemers uit het bedrijfsleven zijn sinds 1995 betrokken geweest bij 1 145 steunaanvragen ten bedrage van in totaal 3 232 miljoen ecu. De Commissie en het TEN-comité hebben 448 aanvragen gehonoreerd; daarmee was een totaalbedrag van 983 miljoen ecu gemoeid. In de energie- en telecommunicatiesector is tot dusver alleen steun verleend voor studies.

In het licht van de opgedane ervaringen stelt de Commissie het volgende voor:

3.3.2. de financiële participatie van de Gemeenschap mag het maximum van 50 % overschrijden voor studies die op initiatief van de Commissie worden uitgevoerd (artikel 4, lid 1, sub a);

3.3.3. rentesubsidies worden niet langer tot vijf jaar beperkt;

3.3.4. er kan steun worden verleend in de vorm van subsidie of deelneming in risicokapitaal t.b.v. investeringsfondsen of vergelijkbare financiële ondernemingen die zich in de eerste plaats richten op het verstrekken van risicokapitaal voor TEN-projecten (artikel 4, lid 1, sub e);

3.3.5. de Commissie zorgt voor een maximaal multiplicatie-effect van de krachtens de verordening verstrekte steun door het gebruik van particuliere financieringsbronnen te stimuleren (artikel 4, lid 3);

3.3.6. voor projecten die betrekking hebben op meer dan één lid-staat of die uit oogpunt van het trans-Europees belang in ruimere zin van grote waarde zijn, waaronder projecten met een belangrijke milieudimensiebronnen te stimuleren (artikel 4, lid 3); 10 tot 20 % van de totale investeringskosten (aanvulling op artikel 5, lid 3).

3.3.7. Het Comité benadrukt dat de verschillende onderdelen van de netwerken uiteenlopende kenmerken hebben en dus van verschillend belang zijn voor de Unie, de lid-staten en vooral voor de regionale en lokale overheden. Het lijkt zeker gerechtvaardigd het steunniveau in bepaalde gevallen die van aanzienlijk belang voor de Unie zijn, te verhogen tot 20 % van de totale investeringskosten. Een en ander is geïllustreerd aan de hand van „ontbrekende schakels”, die zich — vaak bij grensoverschrijdende projecten — voordoen.

3.3.8. Andere zwakke schakels in de TEN's zijn de overbelaste verbindingen in volgebouwde gebieden,

waar het internationale verkeer vastzit in files die worden veroorzaakt door het regionale verkeer. In deze regio's moeten maatregelen worden genomen om het doorgaand verkeer te scheiden van het bestemmingsverkeer, zoals nieuwe rondwegen of regulerende initiatieven. Het wordt echter steeds duurder om nieuwe verbindingen aan te leggen in volgebouwde gebieden, waar sprake is van een felle concurrentie om grond. Deze speciale verbindingen zijn vaak moeilijk te financieren met de gebruikelijke middelen op nationaal en lokaal niveau. Een extra stimulans in de vorm van meer steun van de Unie zou het gemakkelijker maken om op regionaal niveau oplossingen op basis van cofinanciering te vinden voor dergelijke projecten. Het Comité gaat ervan uit dat dit type projecten kan worden gekwalificeerd als „projecten van aanzienlijk trans-Europees belang”.

3.3.9. De infrastructuur van de trans-Europese netwerken dient te worden aangevuld met regionale en lokale vervoerssystemen en -infrastructuurvoorzieningen die op de trans-Europese netwerken zijn aangesloten en waarmee intermodaliteit wordt bevorderd en een impuls wordt gegeven aan duurzame, efficiënte en milieuvriendelijke systemen voor het openbaar vervoer.

3.3.10. De Commissie acht het terecht van belang dat optimale voorwaarden worden gecreëerd voor cofinanciering van de trans-Europese netwerken door het bedrijfsleven.

3.3.11. Onder druk van hun financieel-economische situatie hebben de EU-lid-staten hun overheidsinvesteringen moeten terugschroeven; de vervoersinfrastructuur is daarbij één van de zwaarst getroffen sectoren. Desondanks heeft de sterke groei van het wegverkeer en het wagenpark zich onverminderd voortgezet.

3.3.12. De kloof tussen vraag en aanbod heeft geleid tot een stijging van de externe kosten van het vervoer, met name van de maatschappelijke kosten die worden veroorzaakt door congestie, milieuschade en ongevallen.

3.3.13. Het huidige debat draait om het volgende probleem: enerzijds is het uit het oogpunt van het concurrentievermogen en de cohesie binnen Europa noodzakelijk de vervoersnetten te verbeteren en voor betere aansluitingen te zorgen om het toenemende verkeer te kunnen opvangen en de mobiliteit te vergemakkelijken; anderzijds dient rekening te worden gehouden met het milieu, hetgeen beperkingen aan de uitbreiding van het vervoersnet stelt en de betrokken investeringen duurder maakt.

3.3.14. In het licht van dit probleem en de noodzaak om nieuwe financieringsbronnen voor de investeringen in de infrastructuur te vinden, lijkt de oplossing te liggen in het vinden van nieuwe, flexibelere financieringsformules en -regelingen waarmee een adequaat kader voor participatie van het bedrijfsleven en het aantrekken van kapitaal wordt gecreëerd.

3.3.15. In de toelichting bij Verordening (EG) nr. 2236/95 wordt meerdere malen verwezen naar de in

artikel 129 B genoemde doelstellingen en de in artikel 129 C opgenomen richtsnoeren, teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de in de artikelen 7 A en 130 A van het Verdrag bedoelde doelstellingen. Met de voorgestelde herziening worden deze verwijzingen deels weggelaten, terwijl het voor de regio's, met name de perifere en minder ontwikkelde regio's en de plattelandsgebieden, van belang is dat deze richtsnoeren niet veronachtzaamd worden, omdat aan de hand daarvan kan worden beoordeeld of de voorgestelde wijziging van de verordening in overeenstemming is met de in het Verdrag vastgelegde doelstellingen.

3.3.16. Een essentieel aspect van de trans-Europese netwerken is de bijdrage die zij leveren tot de samenhang en tot een harmonische en rechtvaardige ontwikkeling van de regio's. Daarom dienen ook de maatregelen in het kader van de nieuwe verordening niet alleen gericht te zijn op bevordering van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken, maar ook op verbetering van de toegang tot deze netten en van de verbindingen met de insulaire, niet aan zee grenzende, perifere en, in het algemeen, minder ontwikkelde regio's.

4. Verdere wijzigingen

4.1. De overige voorgestelde wijzigingen zijn van aanvullende en technische aard. Er worden met name financiële en procedurele bepalingen ingevoerd, alsmede voorschriften inzake de voorafgaande beoordeling, toezicht, evaluatie, informatie en bekendmaking, en ook regels voor het indienen van steunaanvragen, m.b.t. de goedkeuring door de lid-staten van de aanvragen die door het bedrijfsleven zijn ingediend.

4.2. Zo voorziet artikel 8 van de gewijzigde verordening in de mogelijkheid dat rechtstreeks betrokken openbare of particuliere ondernemingen of instanties

met toestemming van de lid-staat of lid-staten steunaanvragen bij de Commissie indienen.

4.3. Het Comité vindt dat er een tweede lid aan dit artikel zou moeten worden toegevoegd, waarin de lokale en regionale overheden de mogelijkheid wordt geboden om aanvragen voor financiële steun t.b.v. studies rechtstreeks bij de Commissie in te dienen, zonder dat voorafgaande toestemming van de lid-staat is vereist. Daarmee zouden steunaanvragen voor studies anders worden behandeld dan steunaanvragen voor projecten. Het Comité acht toestemming van de lid-staat wel noodzakelijk bij steunaanvragen voor projecten die door lokale en regionale overheden worden ingediend. Daarentegen zouden de lokale en regionale overheden meer ruimte voor zelfstandig optreden moeten krijgen bij het stimuleren van studies; enerzijds omdat planning van de infrastructuur grotendeels de taak van de lokale en regionale overheden is, anderzijds omdat de regio's een grotere rol zouden moeten spelen bij en meer initiatief zouden moeten nemen tot het stimuleren van studies die mogelijk gevolgen voor de trans-Europese netwerken hebben. Daarom zou het logisch zijn dat de lokale en regionale overheden hun steunaanvragen voor studies rechtstreeks bij de Commissie kunnen indienen.

4.4. De lid-staten zullen hoe dan ook via de vertegenwoordigers van het in artikel 17 van de huidige verordening voorziene comité op de hoogte zijn van de aanvragen die door de lokale en regionale overheden zijn ingediend; zij zullen zich door middel van het in artikel 17, lid 3 voorziene advies over deze aanvragen uitspreken.

5. Uitbreiding van de Unie

5.1. Uitbreiding van de Unie zal verdere herzieningen van de verordening vergen. In dit stadium kan hiermee volgens de Commissie geen rekening worden gehouden.

5.2. De huidige verordening maakt het reeds mogelijk om steun te geven aan verbindingen met derde landen.

Brussel, 14 januari 1999.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Manfred DAMMEYER

Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen”

(1999/C 93/06)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gelet op het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen” (COM(1998) 297 def. — 98/0191 COD) ⁽¹⁾;

gelet op het besluit van de Raad d.d. 30 juli 1998 om, overeenkomstig artikel 198 C, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Comité van de Regio's te raadplegen over dit onderwerp;

gelet op het besluit van het Bureau d.d. 16 september 1998 om commissie 3 „Transeuropese netwerken, vervoer, informatiemaatschappij” te belasten met de voorbereidende werkzaamheden inzake een desbetreffend advies;

gelet op het advies van het Comité (CDR 350/97 fin) ⁽²⁾ inzake de Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's over „Een Europees initiatief op het gebied van elektronische handel” (COM(97) 157 def.);

gelet op het ontwerpadvies (CDR 332/98 rev.) dat op 27 november 1998 is goedgekeurd door commissie 3 (rapporteur: Koivisto),

heeft tijdens zijn 27e zitting van 13 en 14 januari 1999 (vergadering van 14 januari) het volgende advies goedgekeurd.

1. Resumé

Het Comité van de Regio's:

1.1. neemt met voldoening kennis van de ontwerp-richtlijn van de Commissie en stelt vast dat deze in overeenstemming is met de algemene beginselen, zoals geformuleerd in het advies van het CvDR over het initiatief inzake o.a. elektronische handel;

1.2. wijst erop dat naast de behoeften van de interne markt ook in de regio's behoefte bestaat aan een zo uniform mogelijke aanpak op wereldwijde schaal;

1.3. is het eens met het standpunt van de Commissie dat verlening van certificatediensten niet afhankelijk mag worden gesteld van een voorafgaande machtiging;

1.4. legt er de nadruk op dat het, met name bij het ontwikkelen van regelgeving op het gebied van openbare diensten, zaak is om elektronische handtekeningen op voet van gelijkheid te behandelen met gewone handtekeningen;

1.5. acht het evenals de Commissie van belang dat regelgeving op het gebied van elektronische handtekeningen onafhankelijk van de te gebruiken technologie wordt toegepast;

1.6. stelt vast dat in de toelichting op het voorstel eenzijdig de nadruk wordt gelegd op de behoeften van

de elektronische handel, terwijl ook bij het ontwikkelen van nieuwe diensten, zoals verleend door lokale en regionale overheden, grote behoefte bestaat aan elektronische handtekeningen en certificatediensten;

1.7. is echter van mening dat de ruimte en mogelijkheden die certificatedienstverleners op dit moment hebben om gesloten systemen te verwezenlijken, tevens een waarborg bieden voor het ontwikkelen van door lokale en regionale overheden verleende diensten, waarvoor elektronische ondertekening vereist is;

1.8. acht het voor het ontwikkelen van de openbare diensten noodzakelijk dat nauwkeurig wordt vastgelegd hoe het algemene toepassingsgebied van de richtlijn en de in het voorstel genoemde gesloten systemen zich tot elkaar verhouden en hoe deze worden gedefinieerd;

1.9. hoopt dat de Commissie stappen zal ondernemen indien de toepassingsprocedures bij de diverse Europese overheden dusdanig uiteen gaan lopen dat het vrij verkeer van de burgers erdoor wordt belemmerd;

1.10. verwacht van de Commissie dat zij de situatie in het oog houdt en zo nodig maatregelen zal treffen als een gemakkelijker gebruik van elektronische handtekeningen ertoe zou leiden dat zowel in de particuliere als de openbare sector de roep om strikte wettelijke erkenning ervan sterker wordt, ook in gevallen waar dit noch voor het probleem in kwestie noch voor de betrokken dienst echt nodig is, en

⁽¹⁾ PB C 325 van 23.10.1998, blz. 5.

⁽²⁾ PB C 180 van 11.6.1998, blz. 19.

1.11. acht het, teneinde te voorkomen dat invoering te lang zou gaan duren, van cruciaal belang dat de middelen van de Commissie in eerste instantie worden aangewend voor het geven van meer voorlichting over de mogelijkheden van elektronische handtekeningen en voor het verwezenlijken van toepassingen en diensten die hier nauw mee zijn verbonden.

2. Doelstelling en toepassingsgebied van de richtlijn

2.1. Met de voorgestelde richtlijn wordt beoogd de interne markt op het gebied van elektronische handel goed te laten functioneren. Hiertoe zal een geharmoniseerd en adequaat juridisch kader voor het gebruik van elektronische handtekeningen in de Europese Unie tot stand worden gebracht, en een serie criteria worden opgesteld op grond waarvan elektronische handtekeningen wettelijk kunnen worden erkend.

2.2. Wereldwijde elektronische communicatie en handel zijn, zoals in het voorstel te lezen valt, afhankelijk van een voortdurende aanpassing van de internationale en nationale wetgevingen aan de snel veranderende technologische infrastructuur. Hoewel in een groot aantal gevallen bestaande wetgeving zou kunnen worden toegepast, zou het toch nodig kunnen zijn om hierin, gezien de ontwikkeling van nieuwe technologieën, bepaalde veranderingen door te voeren ter voorkoming van ongewenste effecten die tegen de doelstelling indruisen. Hoewel digitale, met behulp van encryptietechnieken geproduceerde handtekeningen thans worden beschouwd als een belangrijke vorm van elektronische ondertekening dient een Europees regelgevend kader naar de mening van de Commissie toch dusdanig flexibel te zijn dat hieronder ook andere mogelijke authenticatietechnieken vallen.

2.3. Ook in gesloten systemen kunnen elektronische handtekeningen toepassing vinden, zoals in netwerken van bedrijven of gegevensbestanden van banken. Daarnaast worden certificaten en elektronische handtekeningen voor autorisatiedoelinden bijvoorbeeld ook gebruikt om toegang te krijgen tot particuliere rekeningen. Binnen de beperkingen van nationale wetgevingen maakt het beginsel van de contractvrijheid het de contractsluitende partijen mogelijk om onderling overeenstemming te bereiken over de voorwaarden en bepalingen waaronder zij zaken doen met elkaar (incl. het accepteren van elkaars elektronische handtekeningen). Op deze gebieden bestaat geen behoefte aan regelgeving.

2.4. Gezien het brede scala aan diensten en de diverse wijzen waarop deze kunnen worden toegepast, dient verleners van certificatie-diensten de mogelijkheid te worden geboden om diensten aan te bieden zonder dat zij daartoe een machtiging hoeven aan te vragen. Toch kan het zijn dat dienstverleners de elektronische handtekeningen waarmee hun transacties worden bezegeld, een nadrukkelijker stempel van rechtsgeldigheid willen geven en daartoe meedoen aan een vrijwillige accreditatieregeling en zich verplichten, aan de daaruit voortvloeiende algemene eisen te voldoen. Volgens de ontwerprichtlijn zou accreditatie moeten worden beschouwd als een vorm van algemene dienstverlening aan certificatie-dienstverleners die diensten van hoog niveau willen aanbieden. Hieruit mag echter beslist niet worden afgeleid dat een niet-geaccrediteerde dienst daarom automatisch minder betrouwbaar is.

2.5. Certificatiedienstverleners kunnen allerlei soorten diensten aanbieden. In de ontwerprichtlijn valt de nadruk op de certificatie-diensten die verband houden met elektronische handtekeningen. Certificaten kunnen worden gebruikt voor tal van doeleinden en kunnen verschillende soorten informatie bevatten: zowel traditionele identiteitsgegevens (naam, adres, registratie-resp. sociaal-verzekeringsnummer, BTW- of fiscaal nummer e.d.) als bepaalde andere bijzonderheden die betrekking hebben op de ondertekenaar in kwestie (volmacht om uit naam van een bedrijf op te treden, kredietwaardigheid, bestaan van betalingsgaranties, speciale vergunningen e.d.). Zodoende valt er aan allerlei verschillende certificaten te denken en zijn deze voor tal van doeleinden te gebruiken. Niettemin bestaat in de eerste plaats behoefte aan een juridisch kader om m.b.v. certificaten de authenticatie van de elektronische handtekeningen van ondertekenende personen mogelijk te maken.

2.6. De juridische implicaties van elektronische handtekeningen vormen een centrale factor in een open maar betrouwbaar systeem van elektronische ondertekening. Toepassing van de richtlijn in de voorgestelde vorm zou volgens de Commissie ook bijdragen tot een geharmoniseerd juridisch kader in de Unie, doordat er zo voor wordt gezorgd dat een elektronische handtekening geen rechtsgeldigheid of rechtsgevolgen kan worden ontzegd op grond van het pure feit dat deze een digitale vorm heeft of niet is gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat dan wel een certificaat, uitgegeven door een geaccrediteerd certificatie-dienstverlener. Voorts wordt met de richtlijn gewaarborgd dat elektronische handtekeningen juridisch op dezelfde wijze worden behandeld als gewone handtekeningen. Bovendien zou ook bij nationale regelgeving waar bewijsvoering in het geding is, het gebruik van elektronische handtekeningen moeten worden geaccepteerd.

2.7. De wettelijke erkenning van elektronische handtekeningen zou dienen te worden gebaseerd op objectieve, transparante, niet-discriminerende en adequate beginselen, noch mag van de betrokken dienstverlener worden verwacht dat hij zorg draagt voor enigerlei vorm van machtiging of accreditatie. Gemeenschappelijke eisen aan certificatie-dienstverleners zouden bijdragen tot een grensoverschrijdende erkenning van handtekeningen en certificaten binnen de EU. Overeenkomstig de ontwerprichtlijn dienen deze eisen te kunnen worden gesteld aan alle certificatie-dienstverleners, ongeacht het in de individuele lid-staten gangbare accreditatiemodel. Omdat toekomstige technologische en marktontwikkelingen aanpassing van de eisen nodig zouden kunnen maken, zouden deze misschien van tijd tot tijd opnieuw moeten worden bekeken. De Commissie kan op grond van binnenkomende aanwijzingen in de toekomst voorstellen doen om de eisen aan te passen.

2.8. Gemeenschappelijke aansprakelijkheidsregels zouden ertoe kunnen bijdragen dat meer vertrouwen wordt opgebouwd tussen enerzijds consumenten en bedrijven die gebruik maken van certificaten, en anderzijds dienstverleners. Hiermee zou worden bevorderd dat het gebruik van elektronische handtekeningen op brede schaal acceptatie vindt.

2.9. Voor de ontwikkeling van de internationale elektronische handel is het van belang dat er samenwerkingsverbanden komen die een grensoverschrijdende

erkenning van handtekeningen en certificaten in de betrekkingen met derde landen dichterbij brengen. Grensoverschrijdende dienstverlening zou vooral op een eenvoudige doch doelmatige wijze worden bevorderd als certificatie-dienstverleners in de EU de kans werd geboden, zich op dezelfde wijze garant te stellen voor certificaten uit derde landen als voor hun eigen certificaten.

3. Gedetailleerde toelichting op het advies

3.1. Het Comité van de Regio's memoreert dat het al eerder, nl. in zijn advies over het initiatief inzake o.a. elektronische handel, er op heeft gewezen dat een uniforme Europese en wereldwijde regelgeving van fundamenteel belang is voor uitbreiding van de elektronische handel. Daarom acht het Comité het voorstel van de Commissie een stap in de goede richting en spreekt het de hoop uit dat het snel behandeld zal worden en in werking zal treden om b.v. te voorkomen dat de nationale wetgevingen en de procedures, zoals deze gestalte krijgen binnen de particuliere en openbare sector, te ver uiteen gaan lopen.

3.2. Het Comité verwacht van de Commissie dat deze zich er actief voor zal inzetten om het juridische model m.b.t. elektronische handtekeningen, zoals omschreven in de ontwerprichtlijn, ook op wereldwijde schaal ingang te doen vinden; als dit onmogelijk blijkt, dient zij ernaar te streven om de richtlijn af te stemmen op de internationaal meest gangbare praktijken. Anders zou met name het MKB wel eens, tengevolge van de ontwikkelingen, geconfronteerd kunnen worden met onoverkomelijke problemen bij pogingen van de bedrijven om de zakelijke betrekkingen met regio's in derde landen tot ontwikkeling te brengen. Uiteraard dient verwezenlijking van dit streefdoel te sporen met een vlotte ingebruikneming van elektronische handtekeningen binnen de EU.

3.3. Het Comité acht het van belang dat de juridische vorm die voor elektronische handtekeningen wordt gekozen, ook buiten de grenzen van de EU toepasbaar dient te zijn, zulks mede met het oog op het streven naar verkorting van de periode waarbinnen de regio's van de toetredende lid-staten zich moeten aanpassen, en naar een snellere ontwikkeling van hun infrastructuur.

3.4. Het Comité van de Regio's vindt evenals de Commissie dat verlening van certificatediensten niet aan voorafgaande machtigingen of aan een verplichte accreditatieregeling mag worden gebonden, en wel op grond van de in de ontwerprichtlijn terecht aangevoerde argumenten.

3.5. Het Comité kan zich tevens vinden in de opvatting van de Commissie dat elektronische handtekeningen juridisch zonder meer op voet van gelijkheid met gewone handtekeningen dienen te worden behandeld, en benadrukt hierbij in het bijzonder de belangrijke rol die is weggelegd voor overheden bij evaluatie van de regelgeving op het gebied van de eigen activiteiten.

3.6. Het Comité is van mening dat ontwikkeling van de nieuwe diensten die op dit moment geleverd worden door lokale en regionale overheden en door de particuliere sector, vraagt om een algemene regeling voor elektronische handtekeningen, die zo min mogelijk afhankelijk is van de te gebruiken technologie.

3.7. Het Comité stelt vast dat in de toelichting bij de ontwerprichtlijn de nadruk ligt op het scheppen van geschikte voorwaarden voor de elektronische handel. Hoe belangrijk deze handel op zich ook is, toch dient daarnaast te worden bedacht dat op dit moment in verschillende EU-regio's projecten ter ontwikkeling van de dienstverlening door lokale en regionale overheden worden uitgevoerd, waarbij erkenning van elektronische handtekeningen door de betrokkenen een cruciale rol speelt. Het Comité betreurt het dat in de toelichting op de ontwerprichtlijn geen speciale aandacht wordt geschonken aan deze ontwikkeling die voor de burger van zo'n vitaal belang is.

3.8. De ruimte en mogelijkheden die certificatie-dienstverleners hebben om op korte termijn gesloten systemen te verwezenlijken, garanderen echter ook dat ontwikkelingsprojecten van lokale en regionale overheden kunnen worden verwezenlijkt op een wijze waarbij met alle belangen rekening wordt gehouden. Het Comité van de Regio's verlangt wel van de Commissie dat zij in het oog houdt hoe het gebruik van elektronische handtekeningen bij openbare diensten in Europa zich ontwikkelt, en dat zij zo nodig stappen onderneemt als de procedures te ver uiteen zouden gaan lopen, waardoor verwezenlijking van het beginsel van vrij verkeer voor de burgers op de tocht wordt gezet.

3.9. Het Comité van de Regio's wijst de Commissie erop dat in de ontwerprichtlijn niet duidelijk wordt aangegeven waar nu het wezenlijke verschil ligt tussen het algemene toepassingsgebied ervan en de in het voorstel genoemde gesloten systemen. Zo is het niet duidelijk hoe het toepassingsgebied is afgebakend in het geval van diensten die worden verleend m.b.v. gewone of elektronische handtekeningen en bestemd zijn voor de bewoners van de eigen gemeente.

3.10. Het Comité is evenzeer als de Commissie doordrongen van de noodzaak om het hoge niveau van databescherming, vooral in het geval van certificatediensten, veilig te stellen. Het verlangt wel van de Commissie, en met name van het in de ontwerprichtlijn genoemde op te richten „Comité voor elektronische handtekeningen”, dat bescherming van de privacy ook in acht wordt genomen als het gemak waarmee elektronische handtekeningen technisch kunnen worden verwezenlijkt, ertoe leidt dat de drempel om wettelijke erkenning ervan te eisen lager wordt, en dat dit ook gebeurt als het niet strikt noodzakelijk is. Door een dergelijke ontwikkeling zou b.v. de transparantie bij de voorbereiding van bestuurlijke zaken gevaar kunnen lopen: erkenning zou dan immers ook vereist zijn in gevallen waarin anonimiteit de aangewezen vorm van contact is. Ook in de elektronische handel wordt er meestal mee volstaan dat de betaling correct wordt uitgevoerd en ontvangst daarvan wordt gestaafd met een schriftelijk bewijs.

3.11. Het Comité is van mening dat het gebruik van elektronische handtekeningen snel dient te worden uitgebreid. Het is zowel voor de commerciële certificatediensten als met het oog op uitbreiding van de elektronische handel van vitaal belang dat deze op voldoende grote schaal toepassing zullen vinden. Tevens dringt invoering van elektronische handtekeningen de kosten van openbare diensten terug. Vooral voor de regio's is

het van fundamenteel belang dat met behulp van het Vijfde Kaderprogramma en andere instrumenten die de Commissie ter beschikking staan, meer voorlichting wordt gegeven over de gebruiksmogelijkheden van

elektronische handtekeningen, alsmede over de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de Europese toepassingen en diensten die het gebruik ervan algemener maken.

Brussel, 14 januari 1999.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Manfred DAMMEYER

Advies van het Comité van de Regio's over het „Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief”

(1999/C 93/07)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het „Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief” (EROP);

gezien het besluit van de Commissie van 8 juni 1998 om het Comité van de Regio's over dit onderwerp te raadplegen, krachtens artikel 198C, lid 1, van het EG-Verdrag;

gezien het besluit van het Bureau van 15 juli 1998 om commissie 4 „Ruimtelijke ordening, stadsbeleid, energie, milieu” met de voorbereidende werkzaamheden van het advies te belasten;

gezien het op 11 december 1998 door commissie 4 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 266/98 rev. 2) (rapporteur: mevrouw du Granrut, co-rapporteur: de heer Knape),

heeft tijdens zijn 27e zitting van 13 en 14 januari 1999 (vergadering van 14 januari) met meerderheid van stemmen het volgende advies goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

Tegen deze achtergrond stelt het EROP de tenuitvoerlegging voor van een geïntegreerd en functioneel concept voor ruimtelijke ontwikkeling, waarmee een evenwichtiger, doeltreffender en verantwoordelijker gebruik van de Europese ruimte mogelijk wordt gemaakt, evenals een beter beheer van de natuurlijke, menselijke en technische hulpbronnen.

1.1. *Overzicht van de doelstellingen en de aanpak van het EROP*

1.1.1. De uitwerking van het EROP getuigt van de wil van de Europese Unie om de wereldwijde economische uitdagingen aan te gaan, nu de economische integratie van de Unie toeneemt, de regionale en lokale overheden een steeds grotere rol spelen in de ruimtelijke ontwikkeling en de uitbreiding met de landen van Midden- en Oost-Europa ophanden is. Deze wil valt samen met de drie basisdoelstellingen die tijdens de informele bijeenkomst van de ministers van ruimtelijke ordening in Leipzig zijn vastgelegd, namelijk economische en sociale samenhang, duurzame ontwikkeling en een evenwichtig en solidair concurrentievermogen voor het Europees grondgebied.

Dit concept voorziet in een besluitvormingsproces waarbij de verschillende bestuursniveaus betrokken zijn en waarbij coherentie en complementariteit van door de lid-staten ontplooidde activiteiten op het gebied van ruimtelijke ordening en ontwikkeling voorop staan. Op die manier wordt rekening gehouden met de territoriale diversiteit en de complexiteit van de sociale en economische problemen.

1.1.2. Het feit dat het EROP ook een wezenlijke integratie van de ruimtelijke gevolgen van communautair beleid voorstelt, levert een meerwaarde op en kan tot

optimalisering van EU-maatregelen leiden. De tenuitvoerlegging van het EROP vergt dan ook zowel horizontale als verticale coördinatie van sectoraal communautair beleid, evenals acties door de verschillende bestuursniveaus die tot de ruimtelijke ordening en ontwikkeling van het grondgebied bijdragen.

Door de algemene visie die het EROP biedt op de Europese ruimte, spoort het de lid-staten en de regionale en lokale overheden ertoe aan vast te stellen welke problemen die te maken hebben met ruimtelijke ordening, de nationale grenzen overschrijden, en daarmee rekening te houden. Hoewel het EROP dient te worden gezien als een document van indicatieve aard dat zeker geen normatief karakter heeft, strekt het tot rechtvaardiging van het ruimtelijke-ordeningsconcept dat het voorstaat, van het overlegproces dat daaruit voortvloeit en van de noodzaak beleid op het gebied van ruimtelijke ordening steeds vanuit een Europees perspectief te benaderen.

Dit laatste punt wordt in het EROP gestaafd door vier actieterreinen inzake ruimtelijke ordening voor te stellen die een krachtige ontwikkeling doormaken en waarvan de problematiek voor het gehele Europese grondgebied van belang is. Daarnaast wordt een analyse gemaakt van de gevolgen van communautaire beleidsmaatregelen voor de ruimtelijke ordening van het Europees grondgebied.

Deze vier terreinen zijn:

- tenuitvoerlegging van een nieuw stadsbeleid;
- partnerschap stad/platteland en de rol van plattelandsgebieden;
- actie op het gebied van vervoer, communicatie en toegang tot kennis;
- behoud van het cultureel en natuurlijk erfgoed in Europa.

Ten aanzien van de impact van het communautair beleid op het Europees grondgebied (het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de structuurfondsen, het milieu, het concurrentievermogen, infrastructuur voor vervoer en communicatie) wordt in het EROP gesteld dat deze beleidslijnen van invloed zijn op de ruimtelijke ordening in de Europese Unie; de gevolgen van deze onderdelen moeten dan ook onderzocht worden, zodat de complementariteit en de economische en sociale effecten ervan worden verbeterd.

1.2. Algemene opmerkingen en kritische analyse

1.2.1. Het Comité van de Regio's erkent de kwaliteit van het analyserwerk en overleg waarvan het EROP het resultaat is, evenals het illustratieve karakter van de in het document opgenomen tabellen en kaarten, ook al zijn deze nog voor verbetering vatbaar⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ref.: het tijdens de informele top in Glasgow (juni 1998) verstrekte ontwerp.

Het Comité van de Regio's is van mening dat het door het EROP voorgestelde concept van ruimtelijke ontwikkeling een belangrijke bijdrage levert aan de integratie van de Europese Unie: zonder ruimtelijke integratie kan er geen sprake zijn van volledige Europese integratie.

Het EROP moet vooreerst een referentiedocument zijn voor de nationale, regionale en lokale actoren op het gebied van ruimtelijke ordening, ook al vertonen deze grote verschillen wat hun praktijken en instellingen aangaat. Dit referentiekader moet zowel vernieuwend als onweerlegbaar zijn en een meerwaarde vormen voor bestaande — ook institutionele — methoden en instrumenten. Met andere woorden, het EROP mag geen nieuw planningsniveau worden dat inmenging zou toestaan in de bevoegdheden van nationale, regionale en lokale bestuurders, maar moet deze er juist van overtuigen dat het voor een verrijking van hun beraad zorgt en hun nieuwe perspectieven voor actie en voor een doeltreffender optreden biedt. Op bepaalde punten kunnen de analyses van het EROP echter verbeterd worden.

1.2.2. Het zou nuttig geweest zijn de ruimtelijke-ordeningsaspecten van de globalisering van de economie en de effecten daarvan op (middel)lange termijn te belichten, en daarbij te kijken naar aspecten als handelsverkeer, bedrijfsvestiging, financiële markten, betrekkingen tussen wereldsteden, activiteiten van „gateway”- en havensteden van de Unie en energievoorziening. Door middel van een dergelijke analyse had een eventuele toename van de regionale verschillen zoals geschetst in het Cohesieverslag, beter in kaart kunnen worden gebracht. Zo hadden de politieke richtsnoeren kunnen worden uiteengezet waaraan in de komende jaren voorrang moet worden gegeven om hiertegen zo doeltreffend mogelijk op te treden en het beleid voor de periode na 2006 doelmatig voor te bereiden.

Hetzelfde geldt voor de uitbreiding van de Europese Unie; de kandidaat-lid-staten vormen niet slechts een aanvulling van het Europees grondgebied, maar zijn landen met een verleden, een erfgoed, economische hulpbronnen en tekortkomingen die gevolgen hebben voor de organisatie van de Europese ruimte. Op relatief korte termijn zou een toekomstanalyse moeten worden uitgevoerd, waarbij de directe en indirecte ruimtelijke gevolgen van de uitbreiding voor zowel de huidige als de toekomstige lid-staten van de Europese Unie uitvoerig worden onderzocht.

In het EROP zou nadrukkelijker rekening moeten worden gehouden met de strategische rol van de Zuid-Europese regio's, als natuurlijke interface tussen het Europese continent en de zuidelijke oever van het Middellandse-Zeegebied, en als ruimte die een grotere bijdrage tot het Euromediterrane samenwerkingsbeleid kan leveren. Tevens zouden richtsnoeren moeten worden voorgesteld voor de specifieke problemen van bergstreken.

1.2.3. In het EROP hadden de effecten van de toenemende onderlinge afhankelijkheid van de lid-staten, de gevolgen van de interne markt, van het vrij verkeer van personen en kapitaal, van de verspreiding van nieuwe technologieën en van de invoering van de euro nader bekeken kunnen worden. Daarbij hadden de consequenties daarvan voor de ruimtelijke ordening bestudeerd kunnen worden — bijvoorbeeld de gevolgen die deze aspecten kunnen hebben voor de nieuwe aantrekkingskracht van bepaalde gebieden en het ontstaan van nieuwe ontwikkelingscorridors.

Vanuit een dergelijke benadering had een vergelijkende studie kunnen worden verricht naar de ruimtelijke ordening van traditionele Europese corridors en hun zwakke punten met betrekking tot de nieuwe ruimtelijke verdeling van de ontwikkeling en het in het EROP aanbevolen territoriale concept. Vanuit deze gezichtshoek had kunnen worden gekeken naar de rol van „zwaartepunt” die een bepaalde stad of groep van steden zou spelen, naar de effecten van de tenuitvoerlegging van adequate vervoersinfrastructuren en naar de bijdrage van onderzoekscentra om de economie van regio's die een ontwikkelingsachterstand te zien geven, nieuw leven in te blazen en hun mogelijkheden te benutten.

1.2.4. In het EROP wordt verwezen naar het experiment Interreg IIC, ter illustratie van de gunstige effecten van transnationale samenwerking en om aan te tonen dat investeringen via dit instrument doelmatig worden benut. Het zou interessant zijn geweest hieraan gerichtere activiteiten op het terrein van regionaal partnerschap toe te voegen, door maatregelen te nemen voor gebieden die in geografisch opzicht minder van belang zijn, of gebieden die permanent geografisch benadeeld zijn ten gevolge van klimaat, geïsoleerde ligging, insulaire positie, hoogte of reliëf, maar wel onmiddellijk ruimtelijk en economisch resultaat kunnen aantonen. Dit zou ook een oplossing zijn voor de beperkingen van een aantal bestaande Interreg IIC-programma's door het gebrek aan ruimtelijke samenhang.

Tot slot wordt in het EROP terecht erkend dat diversiteit één van de troeven van de Europese Unie is en dat zij niet moet worden beperkt, maar daaruit worden geen conclusies getrokken. Voor het behoud van diversiteit moet het bestaan van ruimtelijk beleid op regionaal en lokaal niveau worden erkend, evenals de onvervangbare waarde die het heeft voor zowel het leefklimaat van de bewoners als voor het functioneren van de democratie. In het EROP had meer de nadruk moeten liggen op deze toepassing van het subsidiariteitsbeginsel bij de benadering van ruimtelijke ordening. Integratie van regionale beleidslijnen inzake ruimtelijke ordening vormt de hoeksteen van het in het EROP voorgestelde ruimtelijke-ordeningsconcept.

Het Comité van de Regio's is van mening dat de regionale en lokale actoren een fundamentele rol spelen bij de formulering van een Europese visie op ruimtelijke ordening, aangezien zij in staat zijn zowel met de verwachtingen van hun medeburgers als met de regels

van Europese solidariteit rekening te houden, mede door de sociaal-economische actoren van de lokale ontwikkeling hierbij te betrekken.

Wat de sectorale beleidslijnen betreft, vindt het Comité van de Regio's dat in het EROP explicieter gevraagd had moeten worden om systematisch onderzoek naar de ruimtelijke gevolgen, en om noodzakelijke coördinatie daarvan op institutioneel niveau. Dat is een kwestie van doelmatig beheer van publieke middelen, waarbij de Commissie het voorbeeld moet geven.

1.3. De functies van het EROP

Tot besluit van deze algemene opmerkingen zou het Comité van de Regio's willen dat het EROP drie functies ontwikkelt: het vergaren van kennis, het doen van voorstellen en actie op politiek niveau.

1.3.1. Vergaren van kennis

In het EROP wordt al erkend dat deze eerste functie moet worden verbeterd. Hiertoe worden door de Commissie en de lid-staten speciale seminars georganiseerd, waaraan leden van het Comité van de Regio's deelnemen⁽¹⁾. Alle onderwerpen worden door deskundigen behandeld en vervolgens besproken door planologen van alle niveaus en toegelicht met Interreg IIC-initiatieven.

Het Comité van de Regio's stelt voor deze seminars, in het licht waarvan de eerste doelstellingen van het EROP worden bepaald, ook te gebruiken voor het vaststellen van de taken van de Waarnemingspost „Netwerk Ruimtelijke Ordening van het Europees grondgebied”. Het Comité van de Regio's suggereert, nu reeds uitwisselingen, studies en onderzoek te organiseren ten behoeve van de landen van Midden- en Oost-Europa.

1.3.2. Voorstellen doen

Het Comité van de Regio's stelt voor de korte termijn twee beleidslijnen voor: resp. van experimentele en institutionele aard.

Op basis van de werkzaamheden van het EROP zouden enkele gebieden voor Europese actie op het terrein van ruimtelijke ordening naast Interreg IIC moeten worden

⁽¹⁾ Berlijn, 27-28 april: presentatie van het EROP. Napels, 25-26 mei: vervoer. Rijssel, 22-23 juni: stadsbeleid. Thessaloniki, 1-2 juli: waterbeheer. Manchester, 17-18 september: toegang tot innovatie. Göteborg, 26-27 oktober: milieu. Salamanca, 15-16 oktober: plattelandsgebieden. Wenen, 25-26 november: uitbreiding.

gekozen die als proeftuin zouden fungeren voor de in het EROP aanbevolen ruimtelijke aanpak, zowel wat de coördinatie van hun programma's voor ruimtelijke ontwikkeling als de decentralisering van het uit te voeren communautair beleid aangaat. In één van deze gebieden zou moeten worden geëxperimenteerd met een actieplan in het kader van het partnerschap tussen stad en platteland.

Het EROP zou niet alleen mechanismen voor coördinatie op het gebied van ruimtelijke ordening moeten voorstellen, maar ook juridische en financiële instrumenten voor een meer gestructureerde organisatie van verschillende vormen van transnationale samenwerking.

1.3.3. Politieke actie

De politieke actie van het EROP beperkt zich voornamelijk tot de instemming van bestuurders, op alle territoriale niveaus, met de problematiek en de aanpak ervan. De geloofwaardigheid van het EROP, die afhangt van de meerwaarde van de analyses en de voorstellen, zal worden versterkt door de voorgestelde aanpak in praktijk te brengen in proefgebieden en door de verschillende territoriale bestuursniveaus, met name de regionale overheden, bij de ruimtelijke planning te betrekken in het kader van een op consensus gebaseerd besluitvormingsproces.

In het EROP mag een ander belangrijk element, dat tot politieke keuzes leidt, niet worden veronachtzaamd: communautair sectoraal beleid, met name het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen. Wanneer de lid-staten zullen beseffen dat de aanpak van het EROP voorkomt dat bepaalde programma's elkaar overlappen, of ervoor zorgt dat investeringen — ook op termijn — rendabeler zijn, zullen ze erkennen dat het EROP hun een „politieke” dienst kan bewijzen. Met het EROP wordt niet beoogd verandering aan te brengen in de bevoegdheden van de verschillende lokale en regionale overheidsniveaus, maar hun de weg te wijzen naar een ruimtelijke logica. De ruimte is een goed dat baat heeft bij een rationeler en geïntegreerder gebruik van haar voorzieningen en ontwikkelingsmogelijkheden.

2. Bijzondere opmerkingen

2.1. *Het voorstel voor een evenwichtiger en polycentrisch stedelijk systeem*

Het CvdR toont zich verheugd over het feit dat steden in het EROP worden beschouwd als een essentiële factor voor de economische dynamiek van de regio's en voor het concurrentievermogen van de Europese Unie ten opzichte van de rest van de wereld, en als een actieve hoeder van de Europese cultuur en beschaving in al hun diversiteit.

2.1.1. De diagnose

Het CvdR is van mening dat in het EROP alle problemen worden genoemd die de ontwikkeling van de Europese steden in de weg staan en in sommige gevallen tot hun verval leiden. Iedere stad heeft echter haar eigen specifieke combinatie van problemen en mogelijkheden. Bij de noodzakelijke analyse daarvan had in het EROP kunnen worden bevestigd dat het door de lokale bestuurders gevoerde beleid onontbeerlijk is en dat het zaak is dit beleid te aanvaarden en met alle andere nationale of Europese maatregelen te coördineren.

In het EROP wordt gesteld dat er relevante en vergelijkbare informatie betreffende de Europese steden beschikbaar moet zijn met het oog op een passend stadsbeheer. Het CvdR herinnert in dit verband aan het besluit van de Europese Commissie om een „stadsaudit” te organiseren, gericht op 58 steden, 8 agglomeraties en 21 hoofdstedelijke regio's waarbij het hoofdzakelijk de bedoeling is de kwaliteit van het bestaan te meten. Verder heeft het CvdR erop aangedrongen een onderzoek in te stellen naar de toepasbaarheid, de validiteit en de bruikbaarheid van bepaalde indicatoren, waarmee de leefomstandigheden in grote en kleine steden en stadsgebieden worden gemeten.

Tijdens het in november 1998 in Wenen gehouden Europees stadsforum is de balans van deze onderzoeken en deze aanpak opgemaakt, en is erkend dat de ervaring van lokale overheden onmisbaar is bij het ontwikkelen van een geïntegreerd stadsbeleid. Mocht er een vaste groep deskundigen inzake stadsontwikkeling worden opgezet, dan is het belangrijk dat daarin ook vertegenwoordigers van lokale overheden zitting hebben.

2.1.1.1. Op een aantal punten hadden de opstellers van het EROP dieper kunnen ingaan. Het Comité denkt met name aan de gestaag voortgaande stedelijke groei en aan de geleidelijke verandering van de factoren die een rol spelen bij de lokalisering van economische activiteiten die het ontstaan van nieuwe ontwikkelingscentra bevorderen. Over het algemeen lijkt het EROP meer een momentopname dan een op de toekomst (10 à 20 jaar) gerichte visie:

- Welke betekenis moet worden gegeven aan „gateway-steden”? Moeten ze worden uitgebreid en worden beschermd tegen hun zwakke kanten?
- Is het met de voorbeelden van clusters en netwerken van steden mogelijk geworden een optimaal bevolkingsdichtheidsniveau voor hun ontwikkeling te bepalen? Bestaat er een structureel verband tussen stedelijke netwerken en corridors, en welke factoren bepalen hun complementariteit?
- Verhullen de financiële kosten van de uitbreiding van steden en van de ontwikkeling van voorsteden niet de realiteit van de functioneringskosten van vervoer en infrastructuur?

2.1.1.2. Het CvdR heeft een belangrijke leemte geconstateerd, die betrekking heeft op de benadering van ontwikkelingsstrategieën: terwijl het gaat om gebieden waarin 80 % van de Europese bevolking woont, kiest het EROP geen positie voor de gemiddelde Europeaan; en terwijl in het document terecht uitsluiting en de schadelijke gevolgen daarvan aan de kaak worden gesteld, wordt er geen rol weggelegd voor degenen die direct met slachtoffers van uitsluiting te maken hebben.

2.1.2. De strategie

In het EROP wordt voorgesteld, voor steden uit te gaan van het beginsel van polycentriciteit in combinatie met een gedecentraliseerde concentratie. Terecht wordt gesteld dat de ontwikkeling van de steden in Europa in aanzienlijke mate het ruimtelijk evenwicht van het Europees grondgebied beïnvloedt en deze ontwikkeling daarom alleen in samenhang met andere steden dan wel met hun invloedssfeer, of met allebei denkbaar is. Bovendien vragen alle stedelijke maatregelen om sector-overstijgende strategieën op het terrein van ruimtelijke ordening. Dat zou moeten leiden tot een systeem van evenwichtiger en polycentrische steden. Het voordeel van dit stelsel is dat de samenwerking tussen steden wordt bevorderd, de interactie tussen steden en hun achterland wordt herzien, onnodige „urban sprawl” wordt tegengegaan en een nieuwe relatie tussen stad en platteland wordt gedefinieerd.

2.1.2.1. Het polycentrisch stelsel van steden en het functioneel stedelijk gebied

Het in het EROP voorgestelde polycentrisch stelsel van steden kan een actiekader vormen, waarbinnen de behoeften van steden en de omringende gebieden tot uitdrukking kunnen komen. Zo kunnen binnen een territoriaal kader gepaste antwoorden worden gevonden.

Het Comité van de Regio's erkent dat de Europese steden met gelijksoortige problemen kampen en dat het daarom wenselijk is tot systematisering en coördinatie over te gaan, maar het wijst erop dat het vanwege de diversiteit van die steden niet mogelijk is één algemeen geldend systeem voor te schrijven. Het CvdR dringt aan op flexibele toepassing van een combinatie van de drie hoekstenen van het stadsbeleid, namelijk:

- versterking van de stedelijke structuur en het economisch concurrentievermogen;
- verbetering van de toegang tot en de doorstroming van vervoer, met de nadruk op openbaar vervoer;
- identiteitgerichte culturele actie en bestrijding van iedere vorm van uitsluiting.

Overigens hadden de opstellers van het EROP zich bij het zoeken naar een nieuw evenwicht in de uitbreiding van steden en een betere verbinding met hun achterland, kunnen baseren op het begrip „functioneel stedelijk

gebied”⁽¹⁾: een netwerk van steden en stedelijke gebieden die, via de lokale en regionale economie en de (dagelijkse) mobiliteit van de burgers, nauw met elkaar verbonden zijn.

Dit begrip vergemakkelijkt de tenuitvoerlegging van een multisectoraal beleid en van een besluitvormingsproces waarbij alle territoriale bestuursniveaus betrokken zijn. Ook kunnen daarmee maatregelen genomen worden voor specifieke problemen die per gebied verschillen, of het nu gaat om economische ontwikkeling, vervoer, probleemwijken, de strijd tegen vervuiling, de kwaliteit van het landschap of steun voor culturele acties. Het begrip „functioneel stedelijk gebied” is tevens zeer goed toepasbaar bij het bepalen van de optimale omvang en de richting van te nemen maatregelen.

Tot slot wijst het CvdR erop dat de Europese sectorale beleidsmaatregelen die gevolgen voor de steden hebben, moeten worden aangepast en eventueel nieuwe communautaire acties op touw moeten worden gezet om ervoor te zorgen dat de inspanningen van de lokale en nationale partners meer effect sorteren. Het gaat hier om een vorm van moreel engagement, zonder welke er geen Europees stadsbeleid kan worden gevoerd.

2.1.2.2. Duurzame ontwikkeling van steden

Om de toekomst van de steden veilig te stellen, biedt het EROP een aantal beleidsalternatieven die gericht zijn op behoud van hun economische en dienstverlenende functie, het voorkomen van „urban sprawl”, het bevorderen van een verstandig beheer van het ecosysteem en het verbeteren van de mobiliteit van de inwoners.

Het CvdR zou deze theoretische opties willen aanvullen met voorstellen voor concrete actie, waarmee in bepaalde Europese steden vaak geëxperimenteerd is en waaruit veelal blijkt dat er sprake is van interactie van de politieke elementen van ruimtelijke ordening, met name in samenhang met de factor „stedelijke ruimte”.

Zo kunnen steden zich vrijwaren tegen versnipperde groei die extra kosten voor vervoer, grondgebruik en energieverbruik met zich meebrengt, door groei te plannen op plaatsen die grenzen aan bestaande en „geconsolideerde” wijken en de bouw van nieuwe woningen te vergemakkelijken op plaatsen waar voorzieningen voor openbaar vervoer aanwezig zijn.

Voorts is de kwaliteit van het bestaan een belangrijke factor geworden voor de keuze van bedrijfsvestiging: naast de beschikbaarheid van grond, zijn voorzieningen voor vervoer, dienstverlening en onderzoek- en ontwikkelingskernen steeds bepalender, zowel voor bedrijven als voor werknemers. Het creëren van duurzame en deugdelijke arbeidsplaatsen en terugdringing van de

⁽¹⁾ CDR 316/97 fin — PB C 251 van 10.8.1998, blz. 11.

werkloosheid moeten de belangrijkste doelstelling vormen, waarop zowel beleid ter bevordering van de economische bedrijvigheid als ruimtelijke-ordeningsbeleid gericht moeten zijn. Regionale plannen voor ruimtelijke ordening moeten dusdanig worden ontworpen dat ze regionale bedrijfsactiviteiten stimuleren.

De organisatie van het vervoer is een essentieel onderdeel van het leven in een stadsmilieu; daarom pleit het CvdR voor een intermodaal vervoerssysteem, waarbij één tarief geldt binnen bepaalde zones, die verbonden zijn met een openbaar-vervoersnetwerk voor de kleine en middelgrote steden die tot hetzelfde ontwikkelingsgebied behoren. Op die manier ontstaan er verbindingen die elkaar cultureel en economisch aanvullen.

Voor stadsagglomeraties die in voormalige industriegebieden gelegen zijn, moet het begrip duurzame ontwikkeling in de praktijk worden gebracht door o.a. bij voorrang de omzet van nieuwe stadsactiviteiten op en rondom niet meer in gebruik zijnde industrieterreinen te vergemakkelijken.

Er moet speciale aandacht uitgaan naar de historische centra welke de meeste grote Europese steden bezitten en die renovatie en vernieuwing behoeven om op één lijn met de andere stadsdelen te komen. Steden waarvan het historisch erfgoed wereldwijd als uitzonderlijk erkend is zoals Florence, Weimar en over enkele jaren Praag en Kraków, mogen geen in hun verleden verstarde musea worden, maar moeten juist culturele centra worden die openstaan voor hedendaagse kunststromingen in al hun verschijningsvormen.

2.1.2.3. Organisatie van partnerschappen

Om een nieuw evenwicht tot stand te brengen in de steden en dus in het Europees grondgebied, wordt in het EROP een partnerschap tussen de steden aanbevolen. Dit wordt beschouwd als een meerwaarde voor lokale en/of nationale actie.

Het CvdR merkt op dat er reeds voorbeelden van partnerschap bestaan en dat daaruit reeds lering getrokken kan worden. Partnerschap tussen middelgrote steden, dat in het algemeen een aantal terreinen beslaat, moet zichtbaar zijn en tot snel en tastbaar resultaat leiden. Het moet geloofwaardig zijn in de ogen van de bewoners van deze steden, die ervoor moeten voelen zich te mobiliseren en uitdrukking moeten geven aan een collectieve wens om (samen) te leven.

Partnerschap tussen zeer grote agglomeraties („gateway-steden”, hoofdsteden en (lucht)havensteden) beperkt zich meestal tot één of twee kernacties, gebaseerd op een uitwisseling van ervaringen en gericht op één groot probleem waarvoor binnen een redelijk tijdsbestek een bevredigende oplossing kan worden gevonden.

Het initiatief Interreg IIC beoogt dit soort partnerschappen te bevorderen en de richtsnoeren van het EROP ten uitvoer te brengen. In het geval van het grootstedelijk

gebied Noord-West, is de keuze van de nationale en regionale overheden gevallen op twee terreinen: stedelijke gebieden en vervoer. Voor de stedelijke gebieden gaat het om versterking van het concurrentievermogen van de steden en met name van grenssteden en meer steun voor netwerken van steden. Met betrekking tot vervoer zijn de kernpunten toegankelijkheid van het stadsvervoer, beperking van het wegverkeer en ontwikkeling van intermodaliteit.

Weliswaar kan gesteld worden dat alle Europese steden mettertijd aan partnerschappen zullen gaan deelnemen, maar het is belangrijk dat hun daarbij de weg wordt gewezen door de ervaringen die met reeds bestaande partnerschappen zijn opgedaan. Dat is nog belangrijker voor partnerschappen die worden opgezet met de Midden- en Oost-Europese steden. De „contactgroep van het CvdR” zou de eventueel noodzakelijke aanpassingen kunnen bestuderen.

Het Comité van de Regio's had graag gezien dat de doelstellingen en de manieren en middelen van deze partnerschappen in het EROP nader omschreven werden. Zij kunnen, per geval, dynamische steun bieden bij één of meerdere bestaande economische activiteiten of aanzetten tot toekomstige ontwikkeling. Dit laatste punt is in het bijzonder van groot belang voor de regio's waar kans bestaat op woestijnvorming, voor een aantal perifere regio's, en nog meer voor ultraperifere regio's. In het EROP had meer aandacht moeten worden besteed aan de specifieke problematiek daarvan en had daarvoor het type van territoriale actie moeten worden voorgesteld waardoor hun mogelijkheden beter kunnen worden benut, deze regio's vertrouwen in de toekomst krijgen en worden gestimuleerd mee te werken aan een dergelijke aanpak, en op die manier de juistheid ervan aan te tonen.

2.1.3. De tenuitvoerlegging

Zoals al eerder gezegd, betreurt het CvdR het dat er bij de uitvoering van de EROP-voorstellen aangaande stadsbeleid onvoldoende rekening is gehouden met de nieuwe doelstelling 2 van stedelijke maatregelen en de conclusies die moeten worden getrokken uit programma's van het initiatief Urban. Dit geldt ook voor de landelijke gebieden, terwijl de richtsnoeren van het EROP een bron van inspiratie hadden moeten zijn voor het gebruik van de Structuurfondsen in deze gebieden.

2.1.3.1. Het CvdR dringt erop aan dat selectiecriteria voor doelstelling 2 bepaalde — ook zeer gerichte — acties mogelijk maken, die deel uitmaken van een algemeen programmakader voor steden of functionele stedelijke gebieden. Het CvdR is van mening dat doelstelling 3 in dienst moet staan van de economische groei van steden of van functionele stedelijke gebieden en hulp moet bieden bij het bestrijden van uitsluiting. Tot slot zouden binnen doelstelling 1 acties moeten worden gestimuleerd ten gunste van functionele stedelijke gebieden.

Het CvdR wijst er nogmaals op dat communautair sectoraal beleid moet worden gewijzigd om doeltreffend in de programma's voor steden of functionele stedelijke gebieden te worden ingepast. De communautaire hulp moet ook worden ingezet om de opzet te vergemakkelijken van programma's die om de coördinatie van de verschillende lagere bestuursniveaus vragen.

2.1.3.2. Zoals in het advies van het Comité van de Regio's over de steden⁽¹⁾ is gesteld, moeten voor de tenuitvoerlegging van een Europees stadsbeleid ook veranderingen op institutioneel niveau plaatsvinden. Geopperd is binnen de Europese Commissie een interdisciplinair team, bijgestaan door een groep deskundigen, op te richten. Vertegenwoordigers van lokale overheden zouden daarvan deel moeten uitmaken. Zij kunnen dan hun deskundigheid inbrengen, en daarnaast zullen alle lokale overheden opnieuw moeten nadenken over de stedelijke problematiek.

Voor actie ten behoeve van steden en functionele stedelijke gebieden zijn in het algemeen lange-termijnprogramma's nodig, waarmee hoge kosten gemoeid zijn. Daarom zal gezocht moeten worden naar particuliere en soms buitenlandse investeerders; de globalisering van de economie kan en moet immers in dienst worden gesteld van de dynamiek van de Europese steden en functionele stedelijke gebieden.

2.1.3.3. Het CvdR onderstreept zo nadrukkelijk dat de lokale overheden bij dat proces moeten worden betrokken, omdat op die manier de rol van de burgers als actoren van sociale cohesie en economische ontwikkeling de nodige nadruk krijgt. Momenteel zijn zij niet of nauwelijks op de hoogte van het EROP, terwijl dit juist een goede gelegenheid biedt om zich te bezinnen op hun rol bij de inrichting en ontwikkeling van hun woonomgeving.

2.2. Een nieuwe relatie tussen stad en platteland

2.2.1. Partnerschap tussen stad en platteland

Wat het partnerschap tussen stad en platteland aangaat, acht het CvdR de situatie van de grootstedelijke regio's het meest problematisch, en niet die van de landelijke gebieden; vaak verstoren stedelijke problemen het evenwicht in plattelandsgebieden. Dat is het geval bij wereldsteden die landelijke gebieden „afknabbelen” om in hun behoefte aan grond voor vervoer en huisvesting te voorzien. Voorts compliceren een aantal factoren de verhoudingen tussen de grote steden en hun achterland.

Ondanks een constante verstedelijking zijn er nog steeds bedrijven die wegtrekken naar de perifere gebieden

waardoor de centrale stadsgewesten ontvolkt raken. De bevolking stelt steeds meer eisen met betrekking tot woonoppervlakte, woonkosten en kwaliteit van het milieu. Aan deze eisen kan te vaak alleen buiten de stadscentra worden voldaan. Dit gaat gepaard met sociale segregatie. Bedrijven die zich niet in het centrum hoeven te vestigen, zoeken naar grotere, goedkopere terreinen die gemakkelijk toegang bieden tot het wegennet. Zo kunnen hun activiteiten zich in betere omstandigheden ontwikkelen en kan het bedrijf gemakkelijker tot uitbreiding overgaan.

De steden zien zich genoodzaakt hun infrastructuren — vooral de sociale en culturele voorzieningen — te onderhouden, terwijl hun inkomsten afnemen. Tegelijkertijd moet het openbaar-vervoersnetwerk naar het omringende gebied worden uitgebreid, wat aanzienlijke kosten met zich meebrengt. De individuele trajecten van het dagelijkse woon-werkverkeer worden steeds langer en leiden in de spitsuren tot verstopping op de overbelaste wegen.

Stedelijke ontwikkeling kan slechts plaatsvinden als de perifere gebieden daarbij worden betrokken, want in de grootstedelijke gebieden moeten de bestuurlijke bevoegdheden wijken voor politieke eisen. Om de administratieve beperkingen en de financiële problemen die daaruit voortvloeien te verkleinen, acht het CvdR het dringend noodzakelijk dat de gemeenschappelijke ordening van steden en achterland en de regionale samenwerking, worden verbeterd en wordt voorzien in mogelijkheden om de activiteiten van lokale en regionale overheden op het gebied van ruimtelijke ordening te coördineren.

In de Europese ruimte zal de bevolking zich blijven concentreren in de grote stedelijke regio's, die de drijvende kracht achter de economische ontwikkeling in Europa zijn. Voor het bereiken van de voornaamste doelstelling van het EROP, duurzame en evenwichtige ontwikkeling, moeten voor deze regio's specifieke beleidsstrategieën worden opgesteld.

Tot besluit wil het CvdR twee punten benadrukken:

- de problematiek van de grote steden en die van de kleine en middelgrote steden in verhouding tot hun achterland verschillen zeer van elkaar en vragen dan ook om andere oplossingen;
- het EROP moet zich ertoe beperken, de hoofdlijnen aan te geven van een beleid dat het best rekening lijkt te houden met het optreden van de actoren in het veld.

2.2.2. Diversificatie van activiteiten in plattelandsgebieden

In het EROP wordt een korte, maar steekhoudende analyse gemaakt van de ontwikkeling van de rol van landelijke gebieden, maar de voor deze gebieden voorgestelde beleidskeuzes wekken de indruk dat zij vooral gericht zijn op behoud van de levensvatbaarheid van stadsagglomeraties. Dat komt in het bijzonder naar

⁽¹⁾ CDR 316/97 fin — PB C 251 van 10.8.1998, blz. 11.

voren in de opmerking dat energieproductie, in de nabijheid van grote steden, uit biomassa en afvalstoffen veelbelovende mogelijkheden voor economische diversificatie in de landelijke gebieden biedt. Duurzame ontwikkeling in plattelandsgebieden mag echter in geen geval op deze manier worden bekeken.

Zo kan ook niet beweerd worden dat de ontwikkeling van zones voor intensieve landbouw de problemen niet verergert, zonder dit te nuanceren. Door intensieve landbouw ontstaat het gevaar dat het platteland zijn image als oord voor toerisme en rust kwijt raakt; bovendien vormt intensieve landbouw een bedreiging voor het grondwater en kan het de bodemerrosie versnellen. Anderzijds zou de traditionele landbouw ook niet zomaar aan de internationale concurrentie mogen worden blootgesteld; zij voldoet namelijk veel beter aan het principe van duurzaamheid en draagt bij tot het behoud van door de mens gemodelleerde landschappen.

Het platteland beslaat circa 80 % van het Europees grondgebied. Het speelt een essentiële rol bij de productie van levensmiddelen en in de algemene ecologische context, maar het belang hiervan blijft niet tot deze twee functies beperkt. Landelijke gebieden mogen vooral niet worden beschouwd als musea van biodiversiteit, van natuurlijke rijkdommen, van landschappen en van het milieu, waarvan alleen de stedelijke bevolking profiteert. Het belang van plattelandsgebieden als leefruimte en als autonome economische zones staat dus buiten kijf en behoeft niet meer te worden aangetoond. Daarom dringt het CvdR erop aan dat daaraan in het EROP meer aandacht wordt besteed.

Ieder plattelandsgebied moet worden beschouwd in het licht van zijn eigen, structurele, sterke en zwakke punten. Aan de hand van deze visie op landelijke gebieden en hun onderlinge verschillen moeten beleidslijnen worden vastgesteld die autonome ontwikkeling mogelijk maken, zonder dat aan het principe van het recht op een gelijke kwaliteit van het bestaan wordt getornd. Landelijke gebieden moeten niet worden beschouwd als tweede keuze ten opzichte van stadsagglomeraties. Ze zijn volwaardige partners om gemeenschappelijke projecten ten uitvoer te brengen.

In zijn „Europese Conventie inzake landelijke gebieden” (1998) pleit de Raad van Europa voor gelijke waardering van stad en platteland en voor een ontwikkeling van de plattelandsgebieden die in de eerste plaats voorziet in de belangen en behoeften van de betrokken bewoners. Het CvdR steunt de aanbevelingen van de Raad van Europa inzake de ontwikkeling van landelijke gebieden en stelt voor het ontwerp van de Europese Conventie inzake landelijke gebieden op te nemen in het EROP-ontwerp.

Uit de vaak hoge werkloosheidspercentages van landelijke gebieden rond grote steden blijken de economische problemen waarmee deze gebieden kampen. Jongeren trekken weg uit deze gebieden omdat er niet voldoende aanbod is op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding. Dat leidt tot sociale verschillen en vergrijzing van de bevolking.

In dunbevolkte perifere plattelandsgebieden zijn kleine en middelgrote steden van essentieel belang als economische en culturele centra. Duurzame versterking van deze steden moet dan ook in de beleidsdoelstellingen van het EROP worden opgenomen, bijvoorbeeld door verbetering van hun wegnetten en uitbreiding van hun openbaarvervoersnetwerk en door de steden aan te sporen te profiteren van hun complementariteit die het achterland van al die steden ten goede zal komen.

Het „Programma voor beschermde regio's Natura 2000” zal vrijwel uitsluitend in de landelijke gebieden van de Europese Unie van toepassing zijn. In bepaalde landelijke regio's zal dat de mogelijkheden voor ontwikkeling van economische activiteiten weliswaar beïnvloeden, maar het biedt toch ook kansen voor diversificatie. Het CvdR is van mening dat de betrokken bevolking bij de uitvoering van Natura 2000 moet worden betrokken en dat ervoor moet worden gezorgd dat de economische, sociale en culturele functie van de betrokken gebieden niet verloren gaat teneinde te vermijden dat deze gebieden tot „natuureservaten” worden omgevormd.

De uitbreiding van de Unie naar het Oosten zal ook de noodzaak tot versterking van landelijke gebieden doen toenemen: de aan de binnengrenzen van de Unie gelegen gebieden zijn grotendeels landelijk. Het CvdR is het standpunt toegedaan dat de ontwikkeling van deze gebieden tevens moet worden bevorderd met beleidsmaatregelen voor grensoverschrijdende samenwerking tussen landen, regio's en gemeenten.

2.3. Toegang tot communicatie-infrastructuur

Het communautair beleid voor de infrastructuur en vervoer moet zich gaan richten op de ontwikkeling van een coherenter en milieuvriendelijker communicatie- en vervoerssysteem. De geboekte vooruitgang op het terrein van de communicatietechnologie zal eveneens belangrijke veranderingen in de lokatie en soorten van activiteiten met zich brengen.

2.3.1. Het CvdR stelt de volgende beleidsopties voor om de toegankelijkheid van vervoers- en communicatie-infrastructuren te verbeteren:

- verbetering van infrastructuur inclusief weg-, lucht- en zeevervoerdiensten in land-locked, perifere, ultra-perifere en andere afgelegen gebieden;
- bevordering van een evenwichtiger intercontinentale bereikbaarheid van en vanuit grote havens en luchthavens;
- verbetering van de bereikbaarheid in gebieden zonder rechtstreekse toegang tot de grote netwerken door middel van regionaal openbaar vervoer;
- verbetering van de toegang tot telecommunicatiefaciliteiten en aanpassing van de tarieven aan de norm van „universal service” in dunbevolkte en economisch minder ontwikkelde gebieden.

2.3.1.1. Met het oog op een efficiënter en duurzamer gebruik van infrastructuur stelt het CvDR het volgende voor:

- aanmoedigen van locatiebeleid dat de afhankelijkheid van de auto vermindert en multimodaal vervoer bevordert;
- beperking van het wegverkeer op overbelaste verkeersassen door bijvoorbeeld tarieven voor het wegvervoer en het incalculeren van milieukosten in de prijs van het vervoer, alsmede bevordering van het goederenvervoer per spoor i.p.v. over de weg;
- bevordering van multimodaal en gecombineerd vervoer in Euro-corridors inclusief het benutten van de door de Europese havens voor de kustvaart en de zeevaart geboden mogelijkheden voor de korte afstanden;
- gezamenlijk gebruik en gecoördineerd beheer van infrastructuur waar concurrentie tot overcapaciteit leidt;
- verbetering van de aansluitingen tussen vervoersdiensten op nationaal en regionaal niveau, met name in dunbevolkte gebieden.

In deze optiek moeten de regio's, naast de lid-staten, een belangrijke plaats innemen. Zo kunnen zij hun specifieke kennis inbrengen en, onder andere via grensoverschrijdende samenwerking, onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om een aantal van hun ontwikkelingsprojecten te integreren.

Het CvDR acht het van essentieel belang dat een typologie van de verschillende subregio's in Europa wordt opgesteld, op basis van criteria die voor verschillende nationale (of regionale) situaties gebruikt kunnen worden. Daarmee kunnen op hun grondgebied soevereine bestuursinstanties hun typologieën en reeds toegepaste instrumenten en beleid vergelijken, en gezamenlijk nieuwe stappen ondernemen door een „arbitrage"-instantie in het leven te roepen.

2.3.1.2. Het CvDR is van oordeel dat de structuur, de vorm en het gebruik van infrastructuur bepalend zijn voor de ruimtelijke ordening in Europa, en dat daarin ook de volgende aspecten moeten worden opgenomen: technologische ontwikkelingen op het terrein van vervoer en communicatie (telecommunicatie, hogesnelheidslijnen voor treinen), versterking van milieueisen en intensiever handelsverkeer met de LMOE, hetgeen voor nieuwe vervoersstromen zal zorgen.

Het CvDR stelt vast dat nationaal beleid in het geval van grote infrastructuren vaak tot incoherentie heeft geleid, en acht het daarom noodzakelijk dat wordt vastgesteld wat de ontbrekende schakels in de betrokken regio's zijn.

Bij elk project moet ook met de volgende constatering rekening worden gehouden: het wegverkeer is verreweg het belangrijkste, maar naarmate de af te leggen afstand groter is, worden de andere vervoersopties concurreren-

der. Voorrang zou dus moeten worden verleend aan intermodaal, ook grensoverschrijdend, beleid. Ontwikkeling van openbaar vervoer maakt deel uit van deze aanpak en moet worden aangemoedigd.

Dit intermodaal beleid is om verschillende redenen van essentieel belang. Het draagt bij tot de ontlasting van de steden en zorgt voor een nieuwe dynamiek in het woonklimaat en het economische en culturele leven van de steden. Er ontstaan betere verbindingen tussen landelijke gebieden en aantrekkelijke nabijgelegen gebieden. Er kan gebruik worden gemaakt van hogesnelheidsstreinen voor middellange afstanden, waardoor het luchtvervoer en hoge-snelheidslijnen elkaar aanvullen.

2.3.1.3. Er ontstaan in feite ontwikkelingscorridors die worden gekenmerkt door intensieve vervoersstromen en een zeer dynamisch model voor de lokatie van economische activiteiten.

Een Eurocorridor verbindt grootstedelijke gebieden op Europees niveau en wordt gekenmerkt door belangrijke handels- en vervoersstromen op supraregionaal en internationaal niveau; de corridor kan zo als steunpunt voor een ontwikkelingsdynamiek op lokaal niveau dienen.

Tegen deze achtergrond moet het concept Eurocorridor een belangrijk instrument worden voor een door de lid-staten en de regio's in overleg ontwikkeld beleid voor ruimtelijke ordening, waarin plaats is voor zowel economische groei als milieubehoud. Zo kan gestalte worden gegeven aan het principe van duurzame ontwikkeling.

Grensoverschrijdende netwerkvorming is daarbij van groot belang om gezamenlijke kansen van de vergrote Europese markt te benutten, de samenhang tussen de regio's te vergroten en — in geval van meer perifere regio's — aansluiting te vinden bij nieuwe ontwikkelingen in de kernregio's van Europa. De samenwerking met derde landen, b.v. in Oost-Europa, is ook zeer gebaat bij verdere uitbouw van Eurocorridors.

Tot slot moet gezegd worden dat het vanzelfsprekend is dat bij een geïntegreerde Europese benadering inzake ruimtelijke ordening wordt gekeken naar de problematiek van infrastructuur, de takken en verdeling van vervoer, evenals de snelle opkomst van telecommunicatie-technologie.

2.3.2. Toegang tot nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT)

Het CvDR is van mening dat de ontwikkeling van een Europees informatiebeleid van fundamenteel belang is, gezien de ontwikkelingen die — nu en in de toekomst — in de telecommunicatie plaatsvinden.

Zonder een coherente strategie op dit terrein lopen bepaalde regio's en steden het risico van deze aantrekkingsfactoren te worden uitgesloten.

In het EROP worden nieuwe informatie- en communicatietechnologieën terecht gezien als een middel om marginalisering in bepaalde gebieden bij de opzet van nieuwe

ondernemingen tegen te gaan. De verspreiding van communicatienetwerken over de gehele Europese ruimte moet daarom worden versneld.

2.3.2.1. Het CvdR beschouwt een geografisch evenwichtige ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologieën als een absolute voorwaarde voor een goede tenuitvoerlegging van de algemene doelstellingen van het EROP. Als alleen concentratiecentra in de meest ontwikkelde regio's en steden bestaan, zal dit de verschillen immers alleen maar groter maken en bijvoorbeeld de migratiestromen doen toenemen. Daarom dringt het CvdR er met klem op aan, rekening te houden met de zeer significante relatie tussen de ontwikkeling van hulpbronnen die toegang bieden tot deze technologieën en regionale discrepantie.

2.3.2.2. Het CvdR zou met name op twee punten willen wijzen:

- nieuwe informatie- en communicatietechnologieën moeten voor de gehele bevolking toegankelijk zijn. De informatiemaatschappij gaat alle jonge en minder jonge Europese burgers aan; zij vinden er een opleidingsinstrument en een nieuwe vorm van „gedeeld burgerschap”;
- de nationale en/of regionale overheden moeten ervoor zorgen dat zij de gevolgen van deregulering in bedwang kunnen houden en dat hun dienstverlening er niet op achteruit gaat of duurder wordt.

Het CvdR constateert dat het met behulp van een staatsmonopolie niet mogelijk is gebleken de nodige infrastructuur te ontwikkelen en dat de regio's die over de meest ontwikkelde netwerken beschikken, die regio's zijn waar tot deregulering is overgegaan.

De regionale en lokale overheden moeten alles in het werk stellen om ervoor te zorgen dat hun bevolking niet van de informatiemaatschappij wordt uitgesloten. Dit is een probleem dat zich in de meeste perifere regio's voordoet en waarmee ook de kandidaat-lid-staten te maken zullen krijgen.

2.3.3. Verspreiding van kennis en innovatievermogen

Het CvdR kan zich vinden in de manier waarop in het EROP het probleem van kennis- en innovatieverspreiding wordt gesteld. Innovatie moet economische activiteiten stimuleren om aan de internationale concurrentie het hoofd te kunnen bieden, en daarom is het noodzakelijk het onderzoeksbeleid in Europa te verbeteren en een positieve dialoog tot stand te brengen tussen wetenschappers, producenten en het politieke bestuursapparaat. Voor het vergroten van de doeltreffendheid van het kennis- en innovatiebeleid moeten de regio's worden aangespoord deel te nemen aan de definitie en uitvoering ervan. Tenslotte is het zaak ervoor te zorgen dat de voordelen van innovatie niet tot enkele landen, en binnen die landen tot enkele regio's, beperkt blijven.

2.3.3.1. Toegang tot kennis en innovatie

In de Europese Unie bestaan wetenschappelijk zeer actieve gebieden, waar het investeringsniveau hoog is, naast gebieden met traditionele, soms verouderde, economische structuren, die een lage rentabiliteit hebben en op ambachtelijke technieken zijn gebaseerd. In deze — vaak perifere of bergachtige — gebieden beschikken de doorgaans kleine ondernemingen slechts over weinig kennis en innovatievermogen. Door deze regio's en hun bevolking wordt de Europese Unie in haar geheel met een probleem van solidariteit en sociale cohesie geconfronteerd.

In het EROP wordt voorgesteld het niveau van het algemeen vormend onderwijs en de beroepsvaardigheden van de bevolking in deze gebieden te verbeteren, en onderzoek/ontwikkeling en innovatie in een geïntegreerde ontwikkelingsstrategie onder te brengen.

Het CvdR stelt gerichtere maatregelen voor, afhankelijk van de specifieke economische behoeften en het potentieel aan menselijke hulpbronnen van bestaande of op te richten netwerken tussen bedrijven, alsmede van hun interesse in nieuwe technologieën en productiemethoden.

In het EROP had benadrukt kunnen worden dat een dergelijk beleid slechts kan worden gelanceerd als de Structuurfondsen daaraan voor een aanzienlijk percentage deelnemen. Momenteel is dat bedrag absoluut ontoereikend, grosso modo circa 1 % ⁽¹⁾. Om de nagestreefde ontwikkeling en sociale cohesie te kunnen bereiken, moeten de Structuurfondsen in dienst staan van kennis en innovatie, en de regionale programma's waarin aan deze aspecten veel belang wordt gehecht, stimuleren. Er zijn reeds experimenten op dit gebied uitgevoerd, waarmee goede resultaten zijn geboekt ⁽²⁾.

2.3.3.2. Actie voor het MKB

Voor het midden- en kleinbedrijf is innovatie twee keer minder toegankelijk dan voor grote bedrijven. Het staat dus vast dat het MKB het belangrijkste doelwit moet zijn van een beleid ter verspreiding van kennis en innovatie. Het stelsel van evenwichtige en polycentrische steden is gericht op een betere kennisverspreiding over het gehele Europese grondgebied, waarbij voorrang wordt verleend aan het MKB. Het beoogt de ontwikkeling van achtergestelde gebieden.

Hiertoe stelt het CvdR een aantal maatregelen voor, waardoor bedrijven beter in staat zullen zijn positief met de gevolgen van innovatie om te gaan, zodat twee keer zo veel banen worden gecreëerd als in traditionele sectoren; de kosten daarvan moeten worden afgewogen

⁽¹⁾ Cijfers 1994-1999: Doelstelling 1: 5 %, Doelstelling 2: 17 %, Doelstelling 5b: 2 % en Doelstelling 6: 8 %.

⁽²⁾ Noord-Jutland (Doelstelling 2), Wales: Regionaal technologisch plan.

tegen de economische, sociale en menselijke gevolgen van een gedeeltelijke of totale sluiting:

- het bieden van opleiding aan de lokale beroepsbevolking, zodat werknemers beter kunnen omgaan met innoverende technieken;
- steun aan onderzoeksinstituten wanneer deze onderling partnerschappen en uitwisselingen opzetten en onderzoekers in bedrijven plaatsen om een beter inzicht te krijgen in hun organisatie en/of om technologie-overdracht te begeleiden. Ook partnerschappen met grote bedrijven moeten worden aangemoedigd;
- invoering van technologieën die kennis kunnen verspreiden en logistieke steun kunnen bieden bij het oprichten van bedrijven;
- opzet van een juridisch en financieel kader zodat het MKB gebruik kan maken van „geduldig kapitaal”, pensioenfondsen, risicokapitaal... of fiscale faciliteiten kan krijgen bij het op de markt brengen van nieuwe producten of het invoeren van nieuwe productiemethoden.

Het CvdR is van mening dat deze reeks gerichte beleidsmaatregelen ten gunste van het MKB in het EROP moeten worden opgenomen.

2.3.3.3. De rol van de regio's

In het EROP wordt de rol van de regio's in de beleidsopties genoemd.

Het CvdR wijst erop dat de regionale en lokale overheden in de EU geheel of gedeeltelijk verantwoordelijk zijn voor onderwijs en opleiding. Zijn zij dan ook niet de aangewezen instanties voor het generaliseren van het gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, niet alleen voor scholieren maar voor de gehele bevolking?

De regio's kunnen tevens een geïntegreerde strategie voor onderzoek/ontwikkeling en innovatie ontwikkelen, die past bij hun economische structuur en die de inhoud van de regionale ontwikkelingsplannen in de komende interventieperiode van de structuurfondsen versterkt. Met behulp van reeds uitgevoerde experimenten zou het mogelijk moeten zijn vooraf de coherentie van de strategie op het gebied van onderzoek/ontwikkeling en innovatie in de regionale ontwikkelingsplannen te analyseren. Verder zou een reeks indicatoren moeten worden ontwikkeld, waarmee de positieve effecten van verspreiding van kennis en innovatie gevolgd en geëvalueerd kunnen worden.

Het CvdR wijst erop dat het begrip „Learning Region”, dat in verband staat met de begrippen „clusters” (bedrijfsnetwerken) of industriedistricten, reeds heeft aangetoond dat het voor de toekomst goede perspectieven biedt. Beide begrippen gaan ervan uit dat de lokale actoren een verantwoordelijke rol spelen en door de regionale overheid actieve steun wordt verleend. Zij

houden de erkenning in dat op dit niveau duidelijk de discrepantie wordt gezien tussen vraag en aanbod van kennis en innovatie, en doeltreffend een dialoog tot stand kan worden gebracht tussen bedrijven en het onderwijs- en onderzoekssysteem, uitsluiting en fragmentatie van werk wordt voorkomen en adequate financiële middelen worden geboden.

2.4. *Beheer en ontwikkeling van het natuurlijk en cultureel erfgoed*

Het CvdR betreurt dat er in de beleidsopties van het EROP weinig aandacht wordt besteed aan bescherming van de natuurlijke leefomgeving en het milieubeleid in de Unie. Ook politieke verklaringen over luchtvervuiling, klimaat, grondbescherming en gebruik van de aarde en de natuur, ontbreken helaas totaal. Wil men tot duurzame ruimtelijke ordening komen, dan moet echter met alle aspecten inzake milieubescherming rekening worden gehouden.

Het is duidelijk dat de tekst over het „natuurlijk en cultureel erfgoed” moet worden herzien. Het natuurlijk erfgoed wordt geassocieerd met landelijke gebieden en het cultureel erfgoed met steden. Dat is niet logisch. De Europese ruimte moet globaal worden gezien: natuurlijke landschappen en cultureel erfgoed vormen één geheel. Er kan niet worden gesteld dat de kastelen uit de Loire-streek en die uit het Rijndal deel uitmaken van het „stedelijk” cultureel erfgoed. Anderzijds bestaat er in de stedelijke gebieden natuurschoon waarvan het uiterst belangrijk is dat het bewaard blijft. Als essentiële aanvulling op het netwerk van natuurgebieden (Netwerk Natura 2000) moet worden overwogen een netwerk van onbebouwde gebieden rondom steden op te zetten, die aansluiten op het netwerk van natuurgebieden en als recreatiegebied kunnen dienen.

Toerisme is een essentiële economische activiteit voor de bescherming en uitbreiding van het natuurlijk en cultureel erfgoed. Het mag zich echter niet tot de bekendste natuurlijke en culturele attracties beperken. Het promoten van een „zacht” groen toerisme op regionaal niveau, in door de mens gemodelleerde landschappen, vormt een belangrijke stap voor de bescherming van deze gebieden, en voor het economische voortbestaan van de landelijke bevolking. Het publiek moet van het ecologisch belang van deze landschappen bewust worden gemaakt.

Het CvdR is van mening dat dit hoofdstuk nader moet worden uitgewerkt.

2.4.1. *Bescherming en ontwikkeling van het natuurlijk erfgoed*

Het CvdR is van mening dat het niet volstaat de beschermde gebieden één voor één te noemen om het natuurlijk erfgoed te beschermen of te ontwikkelen; daarom steunt het de oprichting van een netwerk van beschermde gebieden, zoals vastgelegd in de Habitatrichtlijn. Wanneer de Habitatrichtlijn volledig is uitgewerkt, beschikken we over een Europees Netwerk voor

natuurbehoud waarmee de instandhouding van ons natuurlijk erfgoed wordt gewaarborgd. Dit vormt het uitgangspunt van het EROP; op basis hiervan kan de ruimtelijke ordening van het Europese grondgebied worden verwezenlijkt, waarbij ook andere elementen worden meegenomen.

Volgens het CvdR spelen bossen een strategische rol voor de toekomst van de Europese ruimte. Het is dan ook van mening dat voorstellen moeten worden gedaan m.b.t. de verschillende ecologische en economische functies van bossen, en aanwijzingen moeten worden gegeven t.b.v. een rationeel technisch bosbeheer.

Natuurrampen die niet geheel of gedeeltelijk zijn veroorzaakt door menselijk handelen, maken deel uit van het ecosysteem. De aanzienlijke schade die ze teweegbrengen, zijn vaak het gevolg van de manier waarop gebruik is gemaakt van de ruimte. Er moet een preventiebeleid voor de lange termijn worden ontwikkeld waarmee mensenlevens en materiële goederen gespaard kunnen worden.

2.4.2. Bescherming en creatief beheer van Europese cultuurlandschappen

Het CvdR benadrukt het belang van Europese cultuurlandschappen, pijlers van economie en toerisme, voor de regionale identiteit.

Cultuurlandschappen zijn gevormd door het gebruik dat mensen ervan hebben gemaakt. Zij zijn belangrijk vanwege de er in het verleden toegepaste landbouwprocedures. Voor behoud van deze landschappen is vaak extensieve landbouw geboden die geen schade aanricht. Daarom moet het onderhoud ervan gestimuleerd worden, vooral in de heuvel- en bergstreken. Wanneer het voor de bescherming van een stuk land nodig is te verbieden dat er nog een economische activiteit wordt uitgeoefend, moet er compensatie worden geboden.

Het CvdR vindt dat met het met de huidige stand van zaken niet mogelijk is deze landschappen „in de meeste gevallen op creatieve wijze te ontwikkelen”, maar dat er wel programma's moeten worden uitgewerkt waarin met de uitzonderlijke betekenis van de instandhouding van deze cultuurlandschappen rekening wordt gehouden.

2.4.3. Bescherming en creatief beheer van het stedelijk cultureel erfgoed

Naast het specifieke belang van historische monumenten voor de identiteit en het karakter van steden, zou het CvdR willen dat dit hoofdstuk ingaat op het uiterst belangrijke cultureel erfgoed, waarvan de onderhoudskosten de financiële mogelijkheden van lokale en regionale overheden overschrijden.

Europa beschikt ook over een belangrijk technisch en industrieel erfgoed. Dit maakt, net als monumenten, volwaardig deel uit van de Europese cultuur. Daarnaast moeten de nog te ontdekken archeologische overblijfselen worden genoemd; voorkomen moet worden dat deze resten definitief worden bedolven onder het beton van moderne gebouwen. Ook moeten ze worden beschermd tegen bepaalde gevolgen van intensieve landbouw en van de aanleg van wegen en spoorwegen.

Het CvdR brengt in herinnering dat het Europees cultureel erfgoed niet beperkt blijft tot wat zichtbaar en tastbaar is. Regionale tradities, communicatiecultuur en volkskunst maken eveneens deel uit van de Europese en regionale identiteit.

2.4.4. Waterbeheer

De beschikbaarheid van voldoende water van goede kwaliteit overal in de Gemeenschap is een voorwaarde voor duurzame economische ontwikkeling.

In het EROP wordt gewezen op het belang van water als natuurlijke hulpbron, er wordt voorgesteld dat waterbeheer wordt geïntegreerd in het ruimtelijke-orderingsconcept en de noodzaak van een transnationale visie wordt onderstreept. In de analyse van het EROP worden echter twee specifieke situaties nader bekeken: het voorkomen van overstromingen en de bestrijding van droogte. Er zijn echter andere vormen van beleid voor het waterbeheer mogelijk en bovendien worden in de voorstellen van het EROP niet alle aspecten van de genoemde gevallen behandeld.

2.4.4.1. Tegengaan van het risico van overstromingen

Traditionele methoden om overstromingen te voorkomen moeten verbeterd, temeer daar door overstromingen veroorzaakte natuurrampen steeds vaker voorkomen en zowel in economisch als in sociaal opzicht steeds meer kosten. Daartoe is het belangrijk dat de wetenschappelijke hydrologische kennis wordt verdiept, met name inzake de gevolgen van waterwinning, stuwdammen en openbare werken (zoals wegebouw en ontbossing), lokale en mondiale klimaatveranderingen, de gevolgen van veranderingen in het grondgebruik, studie naar overstromingscycli en de benodigde ruimte voor rivieren wanneer het waterpeil hoog is.

In het EROP had meer de nadruk gelegd kunnen worden op de gevolgen van bepaald sectoraal beleid, op Europees, nationaal en regionaal niveau, zoals verstedelijking en huisvesting, vervoersinfrastructuren en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Er dient op te worden gewezen dat de doeltreffendste manier om steden en vlakten te beschermen tegen het risico van overstromingen, erin bestaat berggebieden als woonomgeving nieuw leven in te blazen, land- en bosbouwactiviteiten voort te zetten en de waterbeheerswerken voortdurend goed te onderhouden.

Het CvdR steunt in Interreg IIC geplande initiatieven tegen overstromingen en voor het beperken van de schade door het treffen van preventieve maatregelen in riviergebieden. Dit programma zou moeten worden uitgebreid naar andere, in het algemeen grensoverschrijdende, rivierbekkens, en de in Interreg IIC geplande financiële middelen zouden moeten worden verhoogd.

2.4.4.2. De bestrijding van droogte

Een aantal van de hierboven gemaakte opmerkingen en suggesties zijn ook van toepassing op gebieden waar het gevaar van droogte bestaat. In deze regio's is echter sprake van specifieke, complexere omstandigheden, waarmee rekening moet worden gehouden.

Door de technische vooruitgang op het stuk van de irrigatiemethoden een grotere vraag naar landbouwproducten is het landbouwareaal toegenomen, wat heeft geleid tot ernstigere watertekorten. De bouw van nieuwe stuwdammen en waterreservoirs is niet toereikend geweest, en er moest een nieuwe waterbron worden gevonden met het pompen van grondwater. Dit systeem is echter niet ongevaarlijk: overmatig gebruik van deze reservoirs en risico van vervuild water.

In deze gebieden gaat het niet alleen om watertekorten, maar ook om concurrentie tussen de gebruikers in verhouding tot de kosten van het water. Moet men de kosten van deze hulpbron laten stijgen om de gevolgen van tekorten door droogte te ondervangen? Het CvdR vindt van niet. De Europese, nationale en lokale overheden dragen de verantwoordelijkheid voor een constante minimale watervoorziening in deze regio's.

In dit licht stelt het CvdR een aantal richtsnoeren voor:

- ontwikkeling van technieken voor hergebruik van irrigatiewater en water uit stedelijke gebieden;
- nieuw onderzoek uitvoeren naar ontzilting van water, bestemd voor stedelijke gebieden of voor irrigatie;
- eventueel creëren van waterreserves op grote schaal, zoals dat voor gas is gedaan, met water uit Noord-Europa.

3. Tenuitvoerlegging van het EROP en de implicaties daarvan

Het EROP stelt zich ten doel een conceptueel kader te bieden voor positieve integratie van beleid en actieprogramma's op basis van een ruimtelijke visie. Zo levert het EROP een bijdrage aan de doelstellingen van economische en sociale cohesie, duurzame ontwikkeling, een evenwichtig concurrentievermogen van de Europese Unie en milieubehoud. Dit laatste punt is tot nu toe onderbelicht gebleven.

De uitvoering van het concept voor ruimtelijke ordening is echter afhankelijk van de wil van Europese, nationale, regionale en lokale actoren om de aanpak van het EROP over te nemen en samenwerkingsverbanden aan te gaan met het oog op coördinatie van hun eigen actieprogramma's.

In het EROP wordt, ter vergemakkelijking hiervan, het volgende voorgesteld:

- systematisch rekening houden met ruimtelijke overwegingen bij de formulering, tenuitvoerlegging en evaluatie van communautair beleid, met name voor de kandidaat-lid-staten;
- versnelde ontwikkeling van samenwerking tussen staten en regio's op transnationale, interregionale en grensoverschrijdende basis, gebruik makend van experimenteel beleid uit Interreg IIC;
- verdieping van de kennis omtrent deze aanpak, om te komen tot een groter bewustzijn van de actoren en van alle Europese burgers.

Het Comité van de Regio's stemt in grote lijnen met deze voorstellen in, maar zou ze graag op de volgende punten aangevuld willen zien:

- communautair sectoraal beleid;
- Agenda 2000— hervorming van de Structuurfondsen en de uitbreiding;
- verlenging van het Interreg-initiatief;
- rechtsgrondslag en taken van de Waarnemingspost.

3.1. Sectoraal communautair beleid

Ruimtelijke ordening is een transversale beleidsbenadering waarbij gestreefd wordt naar samenhang tussen verschillende sectorale beleidslijnen, of die nu op Europees, nationaal of regionaal niveau uitgevoerd worden, met als doel een billijkere verdeling tussen de gebieden en hun inwoners, in tegenstelling tot de soms rampzalige gevolgen van een vrije-marktwerking die niet door overheidsmaatregelen wordt gecompenseerd. Deze territoriale benadering van ruimtelijke ordening verschilt van die welke vaak door planologen wordt gevolgd: het gaat niet om het beter verdelen van groei over een regionaal, nationaal of Europees grondgebied, maar om de diverse groeifactoren op een bepaald, daarvoor relevant grondgebied met elkaar in overeenstemming te brengen. Getracht wordt een synergie te creëren tussen de analyse van de behoeften en een beroep op de vaardigheden van alle, lokale en andere, actoren om zich voor deze problematiek in te zetten en daarvoor het meest constructieve antwoord te vinden.

Voor het Comité van de Regio's moet sectoraal communautair beleid niet gewijzigd of aangevuld worden, maar

moeten de toepassingsmogelijkheden worden herzien in het licht van de impact ervan op de ontwikkeling van een bepaald grondgebied en van de noodzakelijke dialoog met lokale actoren.

Binnen de Europese Commissie is een „Interservice Group” opgericht om de relatie tussen communautair beleid en ruimtelijke ordening te onderzoeken. Daarmee is een begin met coördinatie gemaakt, maar dit volstaat niet, want de groep bemoeit zich niet met de ontwikkeling van sectoraal beleid zelf. De werkzaamheden van deze groep zouden moeten leiden tot een besluit van de Commissie om de inhoud van sectoraal beleid en het ontwerpproces „van binnenuit” te wijzigen. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat er meer infrastructuurwerken tot stand zouden zijn gekomen of thans in uitvoering zouden zijn, als in het programma van de Europese Raad van Essen voor de infrastructuur van het Europees vervoer ook was voorzien in ondersteunende maatregelen voortvloeiende uit ander communautair sectoraal beleid of uit programma's van nationale of regionale actoren welke de noodzaak en de geloofwaardigheid ervan kracht hadden bijgezet.

3.1.1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid

De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) omvat een verlaging van de steunprijzen in de landbouw en uitbreiding van de beleidsmaatregelen op het gebied van milieu en landelijke ontwikkeling. Zo heeft het GLB nieuwe taken toebedeeld gekregen die betrekking hebben op ruimtelijke ordening: een gediversifieerde landbouw, bevordering van nevenactiviteiten in landelijke gebieden, hulp aan jonge landbouwers, en — om migratie naar de steden tegen te gaan — het scheppen van banen in de bosbouw, ter bescherming van het milieu, voor het onderhoud van landschappen, toerisme en de verwerking van landbouwproducten.

Het Comité van de Regio's heeft zich reeds vóór deze doelstellingen uitgesproken⁽¹⁾. Na kennis te hebben genomen van het EROP stelt het CvdR voor, het GLB nog meer in dienst te stellen van landelijke ontwikkeling, en de noodzakelijke middelen te investeren voor diversificatie van activiteiten in plattelandsgebieden, productie van kwaliteitsartikelen, productverwerking, ontwikkeling van gebieden voor recreatie en toerisme en instandhouding van een landelijke cultuur door behoud van familiebedrijven die levensvatbaar en concurrerend zijn op de wereldmarkt.

Een ruimtelijke analyse van de gevolgen van het GLB voor het grondgebruik en het beheer van natuurlijke hulpbronnen zou moeten uitmonden in het ontwikkelen van een milieubeleid voor de landbouw. Om de doelstelling van het EROP, een verstandig beheer van ons natuurlijk en cultureel erfgoed, te bereiken, moet worden gekeken naar de gevolgen welke het GLB heeft voor de regionale en lokale beleidsinspanningen met het oog op het behoud van natuurschoon en de biodiversiteit.

Met het oog op de toekomstige uitbreiding en gezien het belang van de landbouw in de kandidaat-lid-staten, moeten de door het nieuwe GLB vrijgekomen middelen worden aangewend voor hervorming van de landbouwstructuren in die landen. Ook strekken maatregelen die in bepaalde problematische sectoren in de Europese Unie zijn genomen tot lering, om een beleid te voeren dat op evenwichtige wijze streeft naar structurele verbetering van de landbouwsystemen, een redelijk prijsniveau en kwaliteit van voedingsmiddelen, evenals naar gediversifieerde economische ontwikkeling in de plattelandsgebieden van deze landen.

3.1.2. Milieubeleid

Het EROP zou een bijdrage moeten leveren tot een duidelijkere definitie van de gebieden waarop de verschillende richtlijnen (over het woonklimaat, over kennis van de gevolgen voor het milieu) en de maatregelen voor natuurbehoud (Natura 2000) van toepassing zijn. De beschrijving van de milieubescherpende maatregelen die in de Unie moeten worden genomen, zoals het ontwikkelen van programma's voor afvalbeheer met behulp van methoden die leiden tot vermindering van de uitstoot, teruggedringing van het aantal lozingen en afvalscheiding, helpt de regionale en lokale bestuurders bij hun beleid. Het communautair milieubeleid moet stroken met de aanpak van het EROP; dat biedt regionale en lokale overheden de gelegenheid gebruik te maken van hun concrete kennis bij de te nemen beslissingen.

3.1.3. Trans-Europese netwerken

Het CvdR constateert dat in het EROP wel de nadruk wordt gelegd op de noodzaak om vervoerssystemen in een breder perspectief te zien, maar dat er niet voldoende rekening wordt gehouden met zeevervoer, over korte en lange afstanden. Het CvdR is van oordeel dat de ontwikkeling van het zeevervoer in de Middellandse Zee, de Atlantische Oceaan en de Oostzee een bijdrage zou kunnen leveren tot een betere en efficiëntere verdeling van het Europese handelsverkeer over een groter gebied. De interactie tussen zee- en wegvervoer speelt een belangrijke rol bij de ruimtelijke ordening in de Europese Unie, mede in het licht van de uitdagingen van de globalisering. Het CvdR acht het voorts van belang dat er verbindingen binnen en tussen regio's worden gecreëerd die de economische activiteit en de economische banden tussen de regio's stimuleren.

3.2. Agenda 2000 — Hervorming van de Structuurfondsen en de uitbreiding

Het CvdR acht het noodzakelijk dat het EROP en Agenda 2000 beter op elkaar worden afgestemd, alleen al omdat beide beogen de doeltreffendheid van de Europese middelen te vergroten door rekening te houden met ervaringen uit het verleden en met de ontwikkeling van de economische situatie in de wereld en in de EU, en tot doel hebben de kandidaat-lid-staten op hun toetreding voor te bereiden.

⁽¹⁾ CDR 239/96 fin — PB C 116 van 14.4.1997, blz. 39.

Tenslotte moet worden ingegaan op de samenhang tussen deze twee documenten.

3.2.1. De hervorming van de Structuurfondsen

Het in het kader van Agenda 2000 voorgestelde ontwerp voor hervorming van de Structuurfondsen is voornamelijk gebaseerd op ervaringen met de toepassing van deze Fondsen sinds de hervorming van 1992, de terughoudendheid van de lid-staten om hun bijdrage te verhogen en vooral op de toekomstige uitbreiding van de Europese Unie met de kandidaat-lid-staten die voldoen aan de politieke en economische criteria voor de inwerkingtreding van een pre-toetredingsproces.

3.2.1.1. De aanpak van het EROP levert een nieuwe bijdrage aan de hervorming van de Structuurfondsen, die om de volgende redenen niet mag worden veronachtzaamd:

- beoogd wordt de bestaande instrumenten efficiënter te maken en zo de doeltreffendheid van de Europese steun bij gelijk blijvende middelen te vergroten, wat de doelstellingen van Agenda 2000 ten aanzien van de toekomstige nieuwe leden van de Unie zou versterken. Ook zouden zo eventuele kortingen op de overheidsuitgaven van de lid-staten worden ondervangen;
- op intern niveau sterkt deze aanpak het voornemen van zowel de Commissie als het CvdR om te zorgen voor operationele coördinatie van de verschillende Structuurfondsen en harmonisering van de administratieve procedures, ter voorkoming van extra kosten en dubbel gebruik.

In zijn advies⁽¹⁾ over de vormgeving van het Europese structuurbeleid na 1999, stelt het CvdR: dat „er een andere aanpak van het structuurbeleid geboden is, met grootser opgezette en op partnerschappen en territoriale ontwikkelingsprojecten berustende ontwikkelingsstrategieën ...”.

3.2.1.2. Het CvdR stelt vast dat projecten te vaak „in stukken worden gedeeld” om in aanmerking te komen voor financiële hulp volgens de specifieke regelingen van ieder fonds. Het stelt dan ook voor voor globale programma's waarvoor een beroep kan worden gedaan op meerdere fondsen (EFRO + ESF + EOGFL-Oriëntatie en EOGFL-Garantie), te systematiseren. Dat zou een duidelijk en onweerlegbaar bewijs zijn van de „Europese meerwaarde”. Het CvdR beveelt aan het ruimtelijke-ordeningsconcept van het EROP in programma's van doelstelling 1-gebieden op te nemen. Ten aanzien van doelstelling 2-gebieden, die complexer zijn en over minder financiële middelen beschikken, zal toepassing van de EROP-aanpak moeilijker maar nog noodzakelijker zijn, met name voor de stedelijke gebieden en de problematiek stedelijk/landelijk gebied.

Het CvdR wijst erop dat er moet worden gekozen voor een globale aanpak en gezocht naar een relevant gebied

voor het opstellen van een programma dat in aanmerking kan komen voor doelstelling 2. Dientengevolge moeten gebieden worden geselecteerd waarvoor een hele reeks maatregelen nodig zal zijn, op terreinen als onderzoek/ontwikkeling, innovatie, communicatie- en vervoersinfrastructuren, steun aan het MKB en aan startende ondernemingen in de dienstensector, opleiding voor jongeren in achterstandswijken, specifieke gemeentemaatregelen, en lokale partnerschappen tussen bedrijven en lagere overheid. Hiermee kan dan daadwerkelijk nieuw leven worden ingeblazen in de stedelijke economie en structuur.

De EROP-aanpak zou, na experimenteren, onderzoek en verbetering, de basis kunnen vormen voor de hervorming van de Structuurfondsen in 2006.

3.2.2. De uitbreiding

De uitbreiding van de Unie is een grote uitdaging en biedt een unieke gelegenheid om de aanpak van het EROP voor ruimtelijke ontwikkeling met een territoriale dimensie in te voeren.

Voor een dergelijk experiment moet aan drie voorwaarden worden voldaan:

- de lokale en regionale overheden van de kandidaat-lid-staten moeten de bevoegdheden en middelen krijgen om als de belangrijkste actoren van de ruimtelijke ordening op hun grondgebied te kunnen optreden;
- de regeringen van de kandidaat-lid-staten moeten de nodige instrumenten krijgen om in samenwerking met lokale en regionale bestuursniveaus globale programma's te kunnen ontwikkelen die recht bieden op financiële hulp van de Unie;
- de Europese steun moet worden gecoördineerd: ECOS-Ouverture, Phare, Tacis en de steun van de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO).

Via zijn „Contactgroep” kan het Comité van de Regio's zowel aan regeringen als aan lokale en regionale overheden doeltreffende hulp bieden, door de uitwisseling van ervaringen en concrete kennis op het gebied van sectoraal beleid in de Unie en van de manier waarop van de steun uit de Structuurfondsen gebruik kan worden gemaakt.

Deze aanpak zou kunnen worden uitgebreid naar regio's van „buurlanden”, zoals Zwitserland en Noorwegen. Het CvdR stelt voor, het sectoraal beleid inzake milieu, onderzoek/ontwikkeling, cultuur en vervoersinfrastructuur te integreren in programma's voor ruimtelijke ontwikkeling, en daarbij uiteraard met de lokale en regionale situatie rekening te houden. Op die manier zou de meerwaarde van de EROP-aanpak, evenals de juistheid van de erin voorgestelde richtsnoeren, duidelijk in het licht worden gesteld, en zouden regionale en lokale bestuurders uit deze gebieden de gelegenheid krijgen een rol te spelen bij de ontwikkeling ervan en eventueel bij het versnellen van het toetredingsproces. Een dergelijke aanpak zou de basis kunnen vormen voor beleidsmaatregelen in het Middellandse-Zeegebied.

⁽¹⁾ CDR 131/97 fin — PB C 64 van 27.2.1998, blz. 5.

Naar het oordeel van het CvdR heeft deze benadering een grotere kans van slagen wanneer ook gebruik wordt gemaakt van de Interreg-samenwerkingsprocedure in haar verschillende verschijningsvormen.

3.3. Verlenging van het Interreg-initiatief

In het EROP wordt terecht onderstreept dat er lering moet worden getrokken uit experimentele acties van het initiatief Interreg IIC, dat wordt beschouwd als een kerninstrument voor het bevorderen van de toepassing van het EROP op transnationaal, interregionaal en grensoverschrijdend niveau, en voor de ontwikkeling van een ruimtelijke visie en van het concept „relevante actiegebieden”. Op die manier kunnen de verschillende configuraties in de hand worden gehouden en kan toename van gebieden waar het initiatief wordt toegepast, worden beperkt.

Voor het bereiken van deze doelstelling van ontwikkeling en „normalisering” van de samenwerking, acht het CvdR drie voorwaarden noodzakelijk:

- de betrokken nationale, regionale en lokale overheden moeten zorgen voor „geloofwaardige” structuren voor overleg over en ontwikkeling en beheer van projecten inzake ruimtelijke ordening;
- de regionale en lokale overheden en de Unie moeten beschikken over toereikende financiële middelen voor het uitvoeren van gemeenschappelijk vastgestelde programma's;
- de beheersinstantie moet een duidelijke rechtspositie krijgen om erkenning en duurzaamheid van deze grensoverschrijdende en/of transnationale samenwerking te garanderen;
- in de betrokken gebieden moet sprake zijn van ruimtelijke coherentie met betrekking tot sterke en zwakke punten, mogelijkheden en gevaren die zij gemeen hebben.

Voor het CvdR is de voorlaatste voorwaarde essentieel, want als het grensoverschrijdend organisme geen erkende rechtsgrondslag heeft, zal het zich niet kunnen doen gelden bij de constituerende overheden, en niet de middelen kunnen ontvangen en beheren die noodzakelijk zijn voor uitvoering van het programma waarmee het belast is. Het CvdR onderstreept voorts het volgende: de samenwerkingsverbanden moeten weliswaar eerst en vooral de in het EROP voorgestelde beleidsthema's in aanmerking nemen, maar zij moeten de vrijheid houden om daaraan andere, meer specifieke, thema's toe te voegen, die beter bij de lokale omstandigheden aansluiten en om het geografische gebied te bepalen waarin het betrokken programma moet worden uitgevoerd.

Het is niet de taak van het Comité van de Regio's om in detail de toepassingsmodaliteiten voor de verschillende onderdelen van interregionale, grensoverschrijdende en transnationale samenwerking te bespreken. Toch beveelt het aan interregionale samenwerking, dat wil zeggen die waarbij slechts een aantal — al dan niet aangrenzende — regio's betrokken is, te beschouwen als gelijkwaardig

aan die tussen verschillende lid-staten, die in het algemeen een groter gebied beslaat.

Tot slot suggereert het CvdR de Commissie een speciale follow-up voor alle samenwerkingsprojecten op touw te zetten, zodat er informatie-uitwisseling kan plaatsvinden, het overleg over de Waarnemingspost kan worden uitgebreid en kan worden bekeken welke bedragen hiervoor op de begroting van de Structuurfondsen moeten worden uitgetrokken. Het gaat er in zekere zin om de balans op te maken van de uitbreiding van Interreg IIC, zodat het nieuwe initiatief Interreg III kan worden gelanceerd op een bredere basis, wat activiteiten, juridische grondslag en financiering aangaat, met bijzondere aandacht voor de uitbreiding van stedelijke netwerken.

3.4. Rechtsgrondslag en taken van de Waarnemingspost „Netwerk Ruimtelijke Ordening van het Europees grondgebied”

Het Comité van de Regio's staat positief tegenover een snelle oprichting van deze Waarnemingspost en zou bij de werking daarvan betrokken willen worden door zich door een lid in de Raad van bestuur te laten vertegenwoordigen dat aan de daar verrichte werkzaamheden kan deelnemen.

Het CvdR vestigt er de aandacht op dat de oprichting van de Waarnemingspost op degelijke juridische grondslag dient te geschieden, teneinde te verzekeren dat deze over voldoende middelen kan beschikken om zich van zijn taken te kwijten. Financiering uit hoofde van artikel 10 van het EFRO zal niet lang meer mogelijk zijn. Bij de huidige stand van het EU-Verdrag, zouden de lid-staten een financiële bijdrage voor de Waarnemingspost moeten leveren en de vertegenwoordiger(s) van het overleg- en informatienetwerk op hun grondgebied moeten aanwijzen. Het Comité van de Regio's stelt voor te bekijken of artikel 235 van het Verdrag als juridische grondslag kan worden gekozen, en voor de oprichting van de Waarnemingspost gebruik te maken van een specifieke EU-begrotingslijn, die door het Europees Parlement moet worden goedgekeurd. Zo wordt de steun van de Europese Commissie voor de werking van de Waarnemingspost verzekerd.

Het Comité voor Ruimtelijke Ontwikkeling zal de Waarnemingspost een aantal taken toewijzen, met de bedoeling de EROP-aanpak overeenkomstig de ideeën van alle actoren inzake ruimtelijke ontwikkeling verder uit te werken. Daarvoor zal het zich moeten laten leiden door de werkzaamheden en conclusies van de thematische seminars.

Het Comité van de Regio's benadrukt dat de doeltreffendheid van territoriaal partnerschap en de rol van de regio's in dit partnerschap moeten worden bestudeerd. Tevens zouden de regio's direct toegang moeten hebben tot de door de Waarnemingspost verzamelde informatie en opgestelde wetenschappelijke en technische documenten. Het CvdR kan zich vinden in het voorstel dat de Waarnemingspost en de voor de acties uit hoofde van Interreg IIC verantwoordelijke instanties met elkaar in contact moeten staan. Deze betrekkingen zouden tot alle interregionale partnerschappen moeten worden uitgebreid. Tot besluit onderstreept het CvdR dat de regionale en lokale autoriteiten moeten worden geraadpleegd inzake de keuze van de netwerken die binnen de lid-staten een coördinerende functie vervullen.

4. Conclusies

Het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief vormt een continu proces van beraad over en aanpassing van bestaande communautaire beleidsmaatregelen op grond van de ruimtelijke impact daarvan; het vormt het belangrijkste initiatief van de lid-staten op de weg naar de erkenning van de gemeenschappelijke elementen die hun beleid voor ruimtelijke ordening kenmerken, en dus de erkenning dat bij het voeren van dit beleid in ieder van de lid-staten met het EROP rekening moet worden gehouden.

Het EROP steunt op een streven naar consensus, zowel voor de coördinatie en aanpassing van sectoraal communautair beleid als voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van programma's van lokale, regionale en nationale overheden die daaruit voortvloeien. Zodoende worden de sociaal-economische actoren van de lokale ontwikkeling bij deze activiteiten betrokken.

Het EROP past in een democratisch proces, gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel en op interregionale, grensoverschrijdende en transnationale samenwerking.

Het CvdR sluit zich aan bij de aanpak van het EROP en het concept voor ruimtelijke ordening dat het voorstaat, en wil bijdragen aan een succesvolle tenuitvoerlegging ervan. Tegen deze achtergrond zou het Comité van de Regio's willen dat de lokale overheden, in hun hoedanigheid van volwaardige uitvoerders en financiers van het Europees ruimtelijke-ordeningsbeleid, over alle onderdelen van het EROP worden geraadpleegd en volledig worden betrokken bij de uitwerking en de follow-up daarvan. Tevens dringt het erop aan dat een lid van het Comité van de Regio's als waarnemer zitting krijgt in het Comité voor Ruimtelijke Ontwikkeling.

4.1. Met het onderhavige advies wil het CvdR een bijdrage leveren aan het eerste ontwerp van het EROP, waarin de keuze van de richtsnoeren en de beleidsopties te beperkt is; men denke b.v. aan de ruimtelijke aspecten van de globalisering van de economie en de uitbreiding van de Europese Unie, het opkomen van een aantal van deze gebieden, de noodzakelijke toegang van het MKB en de bevolking tot innovatie en de nieuwe communicatietechnologieën, het belang van wegvervoer, het feit dat onvoldoende op de landelijke gebieden en hun functies wordt ingegaan, de noodzaak deze gebieden een daadwerkelijk partnerschap met de stedelijke gebieden te garanderen, de lering die moet worden getrokken uit alle vormen van samenwerking binnen en tussen regio's, en de plaats die aan cultuur, het milieu en het cultureel en natuurlijk erfgoed van de Europese ruimte moet worden toegekend.

Het CvdR heeft gepoogd de in het EROP voorgestelde beleidsopties aan te vullen met voorstellen voor concrete acties waarmee vaak reeds geëxperimenteerd is door lokale en regionale actoren. Deze acties moeten de economie en de cultuur in de Europese steden en hun achterland nieuw leven inblazen, en raken zo het dagelijks leven van de Europese burgers. Of ze nu leven in stedelijke of landelijke gebieden, ze hebben aandacht

voor hun werk, meestal in middelgrote en kleine bedrijven, hun reistijd, aanpassing van hun opleiding, het milieu en hun culturele identiteit.

In dit opzicht wijst het CvdR erop dat het EROP de perifere en ultraperifere gebieden en bergstreken die in ontwikkeling achterlopen, moet helpen hun behoeften en mogelijkheden beter te analyseren, zodat zij door middel van beleid op Europees niveau een betere concurrentiepositie binnen de Europese ruimte innemen.

Het CvdR vindt dat aan de Waarnemingspost „Netwerk Ruimtelijke Ordening van het Europees grondgebied” taken moeten worden toevertrouwd die van belang zijn voor de lokale en regionale actoren en bestuurders.

Het CvdR dringt erop aan, dat voor zowel voor het EROP als voor de Waarnemingspost „Netwerk Ruimtelijke Ordening van het Europees grondgebied” een adequate rechtsgrondslag wordt vastgelegd, waarin wordt erkend dat zij onder de Commissie én het Comité voor ruimtelijke ontwikkeling ressorteren.

4.2. Naast deze opmerkingen en aanbevelingen wijst het CvdR wijzen op de principes die een leidraad moeten vormen bij de ontwikkeling van het EROP.

Doelstelling van het EROP is niet het creëren van een nieuw planningsniveau noch het wijzigen van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de nationale, regionale en lokale overheden.

Daarentegen wordt met het EROP beoogd op Europees niveau een geïnstitutionaliseerde samenwerking inzake het beleid voor ruimtelijke ordening te bevorderen:

- enerzijds door herziening van de ontwikkeling en uitvoering van communautair sectoraal beleid, zodat rekening wordt gehouden met de gevolgen ervan voor de inrichting van de Europese ruimte en dit beleid doeltreffender wordt;
- anderzijds door het ontwikkelen van een territoriaal concept voor ruimtelijke ordening dat relevant is voor het betrokken regionale, interregionale of transnationale gebied, voor een gecoördineerde uitvoering van alle door de verantwoordelijke lokale en regionale overheden voorgestelde programma's voor ruimtelijke ordening en ontwikkeling.

Het EROP moet steunen op Interreg IIC en voorbereiden op Interreg III, zodat dit initiatief een duidelijke rechtsgrondslag heeft en concrete experimenten mogelijk maakt over thema's uit het ontwerp van het EROP, waarin de conclusies van de seminars en de suggesties van de Europese instellingen, met name die van het CvdR, zijn opgenomen.

Deze programma's zouden kunnen worden uitgevoerd in „Europese samenwerkingsgebieden”. Deze zouden als proeftuin fungeren met het oog op een grotere doeltreffendheid van de Structuurfondsen en de tenuitvoerlegging van de nieuwe taken van het GLB, vooral ten aanzien van het milieu en het landschap. Voorts zouden zij moeten leiden tot economische ontwikkeling en banengroei.

Het EROP moet tevens een bijdrage leveren aan de uitbreiding van de Europese Unie door specifieke maatregelen voor te stellen om de grensgebieden van de kandidaat-lid-staten te helpen bij de aanpak van hun economische, demografische en logistieke problemen. Deze maatregelen zouden ook kunnen worden toegepast in andere aan de Europese Unie grenzende landen.

4.3. Het CvdR wijst erop dat het EROP de regionale en lokale overheden de gelegenheid moet bieden, hun diversiteit verder te ontwikkelen en tegelijkertijd te laten zien dat ze in staat zijn hun programma's voor ruimtelijke ordening en ontwikkeling in een Europese aanpak te integreren. Daarvoor moet nadrukkelijk te kennen worden gegeven dat het EROP voorstander is van de „bottom up”-methode, en het partnerschap met de regionale en lokale bestuursniveaus van essentieel belang acht.

In dit advies toont het CvdR steeds weer aan dat de lokale en regionale overheden de voornaamste actoren

op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling zijn, en dat hun deelname essentieel is voor het bereiken van de meeste doelstellingen van het EROP. Deze deelname moet in de toekomst zowel op nationaal als Europees niveau worden voortgezet.

Als het EROP de nationale, regionale en lokale bestuurders de weg wil wijzen naar een nieuwe ruimtelijke logica, is het ten slotte zaak dat hun — via de Waarnemingspost — de benodigde kennis en de nodige argumenten worden aangedragen om hen van de juistheid van deze aanpak te overtuigen. Verder moeten de analyses en voorstellen duidelijk worden geformuleerd, voorzien van gepaste tabellen en illustraties die voor alle actoren op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en voor alle burgers toegankelijk zijn.

Het succes van de ruimtelijke aanpak van het EROP hangt af van de mate waarin de Europese burgers en hun directe vertegenwoordigers die zullen overnemen. Dat is een uitdaging voor de democratie, voor het subsidiariteitsbeginsel en voor de duurzame ontwikkeling van de Europese economie.

Brussel, 14 januari 1999.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Manfred DAMMEYER

Advies van het Comité van de Regio's over:

- de „Mededeling van de Commissie: de aanpassing en de bevordering van de sociale dialoog op communautair niveau”, en
- het „Ontwerp van een besluit van de Raad tot wijziging van Besluit 70/532/EEG houdende instelling van het Permanente Comité voor arbeidsmarktvoorstellen van de Europese Gemeenschappen”

(1999/C 93/08)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien de „Mededeling van de Commissie: de aanpassing en de bevordering van de sociale dialoog op communautair niveau” en het „Ontwerp van een besluit van de Raad tot wijziging van Besluit 70/532/EEG houdende instelling van het Permanente Comité voor arbeidsmarktvoorstellen van de Europese Gemeenschappen” (COM(1998) 322 def.);

gezien het besluit van het Bureau d.d. 13 mei 1998, overeenkomstig artikel 198 C, lid 4, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, hierover een advies op te stellen en commissie 5 „Sociaal beleid, volksgezondheid, consumentenbescherming, onderzoek, toerisme” met de voorbereiding daarvan te belasten;

gezien het ontwerpadvies (CDR 343/98 rev.) dat op 9 november 1998 door commissie 5 is goedgekeurd (rapporteur: mevrouw Chavez Gonzalez),

heeft tijdens zijn op 13 en 14 januari 1999 gehouden 27e zitting (vergadering van 14 januari) het volgende advies goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. Ten gevolge van de Mededeling betreffende de ontwikkeling van de sociale dialoog op communautair niveau⁽¹⁾ geeft de Commissie met de onderhavige mededeling een aanzet tot overleg over de toekomst van deze dialoog, en formuleert zij nieuwe beleidslijnen en initiatieven die leiden tot aanpassing en versterking van de rol van de sociale partners bij het uitstippelen van het EU-beleid.

1.2. De globalisering van de economie en de invoering van de gemeenschappelijke munt zijn zaken waarmee rekening moet worden gehouden bij het streven naar een hoger werkgelegenheidsniveau, de hoogste prioriteit van de Unie. In deze context moet de sociale dialoog, zoals is benadrukt tijdens de Europese Raad over de werkgelegenheid (20 en 21 november 1997), een essentiële rol spelen op sleutel terreinen als het moderniseren van de werkorganisatie, het anticiperen op structurele verandering, het ondersteunen van herstructurering en het aanpassen van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, met het doel nieuwe arbeidsvormen te ontwikkelen waardoor de werkgelegenheid wordt bevorderd zonder dat aan de doelmatigheid, solidariteit en kwaliteit van het bestaan afbreuk wordt gedaan.

1.3. De sociale dialoog vormt een doeltreffend instrument dat moet worden ingezet om de economische en sociale cohesie kracht bij te zetten, en waarbij vooral naar ontwikkeling, concurrentievermogen en werkgelegenheid moet worden gekeken. Om deze doelstellingen

te verwezenlijken is het volgens het CvdR nodig dat de huidige instrumenten van de sociale dialoog versterkt en aangepast worden ten einde ze doeltreffender, transparanter en representatiever te maken.

1.4. Het CvdR stemt in met de Mededeling van de Europese Commissie, die tot doel heeft de sociale dialoog aan te passen en te versterken, haar flexibeler te maken en de betrokkenheid van de sociale partners bij het ontwikkelen en tenuitvoerleggen van het EU-beleid te vergroten, met name op het gebied van economische groei en werkgelegenheid.

1.5. Gezien het belang van steden en regio's als instanties die voor een aanzienlijk deel van de werkgelegenheid in de Europese Unie zorgen en gezien hun ervaring bij de bevordering van de sociale dialoog, zoals die is gebleken uit de verschillende door de lokale en regionale overheden ontwikkelde werkgelegenheidspacten waaraan de sociale partners actief deelnemen, dienen het CvdR en regionale en lokale overheden, zoals in reeds voorgaande adviezen is gesteld, betrokken te worden bij de implementatie van de instrumenten ter bevordering en versterking van de sociale dialoog op communautair niveau.

1.6. Het CvdR wijst op de belangrijke rol die kleine en middelgrote ondernemingen spelen bij het scheppen van werkgelegenheid en is van oordeel dat zij betrokken zouden moeten worden bij de instrumenten voor de ontwikkeling van de sociale dialoog op communautair niveau.

⁽¹⁾ COM(96) 448 def.

2. Het bevorderen van de uitwisseling van informatie

2.1. Een doeltreffende deelname van de sociale partners bij het opstellen en uitvoeren van EU-beleid is alleen mogelijk als deze over voldoende relevante informatie beschikken. Het CvdR betuigt zijn instemming met de verschillende hulpmiddelen waarvoor de Europese Commissie heeft gezorgd en kan zich vinden in de voorstellen die in de mededeling worden gedaan.

2.2. Voorts vindt het Comité dat andere directoraten-generaal van de Commissie, en met name D-G X, actiever moeten meewerken om te bereiken dat de Europese burgers van het bestaan en de werking van de instrumenten van de sociale dialoog op de hoogte zijn.

3. Aanpassing van de overlegprocedures

3.1. Het CvdR is het eens met de door de Commissie voorgestelde hervorming van de huidige procedures voor overleg met de sociale partners (raadpleging op bedrijfstakoverkoepelend niveau, raadpleging op sectorieel niveau, raadpleging krachtens artikel 3 van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek).

3.2. Naar het oordeel van het CvdR draagt deze hervorming en vereenvoudiging van de institutionele regeling bij tot verduidelijking van de procedures, verbetering van de representativiteit van de sociale partners en vergroting van de doeltreffendheid van de raadplegingen.

4. Werkgelegenheidspartnerschap

4.1. Het CvdR steunt de hervorming van het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken. De manier waarop dit Comité functioneert is niet meer van deze tijd en onbevredigend.

4.2. Het CvdR verzoekt de Commissie tevens te onderzoeken hoe het Comité van de Regio's kan worden betrokken bij de werkzaamheden van het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken, gezien de bevoegdheden waarover de gemeenten en regio's beschikken op werkgelegenheidsgebied en het beleid dat momenteel op dit terrein wordt ontwikkeld. Gezien de belangrijke rol die lokale en regionale overheden spelen bij het scheppen van banen, is het CvdR van mening dat de coördinatie van de werkgeversdelegatie in het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken niet uitsluitend

in handen van werkgevers uit het bedrijfsleven mag worden gelegd. Het CvdR vraagt in dit verband om een evenwichtige vertegenwoordiging van overheid en bedrijfsleven in de werkgeversdelegatie van het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvraagstukken.

5. Nadruk op gezamenlijke actie en onderhandeling

5.1. Het Comité acht het wenselijk en noodzakelijk dat de gezamenlijke actie en onderhandeling met de sociale partners, de lid-staten en de communautaire instellingen meer nadruk krijgen om de sociale dialoog doeltreffend te kunnen ontwikkelen, zodat de werkgelegenheid wordt bevorderd en de veranderingen waarmee het productiesysteem te maken heeft, kunnen worden aangepakt.

5.2. Het CvdR verzoekt de Commissie te worden betrokken bij de informatie- en overlegprocedures. Zo kan het zijn visie geven op belangrijke kwesties in verband met de economische en sociale ontwikkeling van de Europese gemeenten en regio's.

6. Sociale dialoog en uitbreiding

6.1. Het Comité van de Regio's steunt het voorstel van de Commissie om, door middel van concrete acties, de ontwikkeling van structuren en activiteiten voor de sociale dialoog in de kandidaat-landen te bevorderen.

6.2. In het licht van de verwachte oprichting van een Euromediterrane Associatie en, in het bijzonder van een vrijhandelszone rond het jaar 2010, verzoekt het Comité de Commissie ondersteunende maatregelen te treffen om in de mediterrane landen structuren voor een sociale dialoog tot stand te brengen.

7. Grensoverschrijdende sociale dialoog

7.1. De Europese grensregio's experimenteren momenteel op het gebied van de sociale dialoog. Bedrijven, vakbonden en regionale en lokale overheden werken aan de ontwikkeling van een reeks grensoverschrijdende acties waarmee wordt beoogd de aanpassing aan de interne markt en de sociaal-economische ontwikkeling in deze gebieden te bevorderen.

7.2. Het Comité van de Regio's vraagt de Commissie deze initiatieven te steunen en nieuwe acties uit te werken waarmee de grensoverschrijdende sociale dialoog wordt bevorderd.

Brussel, 14 januari 1999.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Manfred DAMMEYER

Advies van het Comité van de Regio's over de „Mededeling van de Commissie over het Sociaal Actieprogramma 1998-2000”

(1999/C 93/09)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien de Mededeling van de Commissie over het „Sociaal Actieprogramma 1998-2000” (COM(1998) 259 def.);

gezien het besluit van de Commissie d.d. 5 mei 1998, het Comité van de Regio's hierover te raadplegen, overeenkomstig artikel 198 C, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;

gezien het besluit van zijn Bureau d.d. 13 mei 1998, commissie 5 „Sociaal beleid, volksgezondheid, consumentenbescherming, onderzoek, toerisme” met de voorbereiding van dit advies te belasten;

gezien het ontwerpadvies (CDR 277/98 rev.) dat op 9 november 1998 door commissie 5 is goedgekeurd (rapporteur: mevrouw Buron),

heeft tijdens zijn op 13 en 14 januari 1999 gehouden 27e zitting (vergadering van 14 januari) het volgende advies goedgekeurd.

1. Inleiding: de gegrondheid van de Mededeling van de Commissie

1.1. Een nieuwe fase in het sociaal beleid

Het Comité van de Regio's is van mening dat de Mededeling van de Europese Commissie „Sociaal Actieprogramma 1998-2000” een essentieel instrument voor de ontwikkeling van het Europees sociaal model is.

1.1.1. Het Comité van de Regio's heeft zijn prioriteiten ten aanzien van het Europees sociaal model uiteengezet in zijn adviezen van:

- 11 juni 1997 „Rapport van het Comité van Wijzen: Het Europa van de burger- en sociale rechten”;
- 20 september 1995 „Sociaal Actieprogramma voor de middellange termijn — 1995-1997”;
- 16 november 1994 „Europees Sociaal Beleid: Toekomstige acties voor de Unie”.

Het sociaal actieprogramma 1998-2000 is van bijzonder belang omdat het overeenstemt met een nieuwe fase in het Europees sociaal beleid. Deze fase wordt gekenmerkt door:

1.1.2. een globale visie, waarbij tegelijkertijd rekening wordt gehouden met:

- de bevordering van de werkgelegenheid,
- de bestrijding van sociale uitsluiting en de bevordering van gelijke kansen, en,
- de wil, een goed functionerend model van sociale zekerheid in stand te houden door het te vernieuwen;

1.1.3. een bredere en solidere rechtsgrondslag, met name door een sociaal hoofdstuk en een titel over werkgelegenheid in het Verdrag van Amsterdam op te nemen;

1.1.4. een herwaardering van het sociaal beleid binnen het communautair beleid, doordat de wisselwerking tussen economisch en sociaal beleid eindelijk wordt erkend. In de praktijk leidt dit tot gezamenlijke Raadsvergaderingen van de ECOFIN-ministers en de ministers van Sociale Zaken. De jaarlijkse goedkeuring van richtsnoeren voor de werkgelegenheid, samen met de bestudering van de nationale plannen voor de werkgelegenheid, is een aanpak die vergelijkbaar is met het uitoefenen van „multilateraal toezicht” op economisch gebied;

1.1.5. een nieuwe impuls op wetgevingsgebied, d.m.v. afspraken tussen de sociale partners, die tot de goedkeuring van een aantal belangrijke richtlijnen hebben geleid.

1.2. Het Europees sociaal model: uitdagingen en dringende behoeften

Deze nieuwe fase is des te noodzakelijker omdat het Europees sociaal model voor tal van uitdagingen staat, die de Commissie terecht onderstreept:

- het werkgelegenheidscijfer blijft veel te laag;
- de noodzaak, zeer snel in te spelen op de nieuwe vormen van arbeidsorganisatie en de opkomende informatiemaatschappij;
- de opkomst van sociale uitsluiting in een samenleving die, vergeleken met de rest van de wereld, toch als „rijk” kan worden bestempeld;

- de vergrijzing;
- het streven van de burgers naar meer democratie en een echte „maatschappelijke dialoog”.

1.3. Bovendien treden tegenwoordig steeds duidelijker spanningen op tussen het economische concurrentievermogen enerzijds en het sociaal model anderzijds: deze houden verband met een krappe begroting, een evenwichtige verdeling van de middelen (pensioenen, uitkeringen), arbeidskosten en minimumloon, flexibiliteit en veiligheid, enz. Om te voorkomen dat deze spanningen uitmonden in fundamentele tegenstrijdigheden, dient Europa haar sociaal model verder te ontwikkelen. Daar is haast bij: het verschijnsel van sociale uitsluiting in de steden grijpt om zich heen, en gaat vaak gepaard met uitingen van racisme en breuken tussen gemeenschappen; steeds meer mensen raken uitgesloten van de arbeidsmarkt, en de stelsels voor sociale zekerheid (uitkeringen en pensioenen) raken geheel verstikt. Ontwikkeling van het sociaal model zal moeilijk zijn, vooral vanwege de begrotingsbeperkingen waar alle overheden in Europa (op nationaal, regionaal en lokaal niveau) mee te maken hebben, maar dat het nodig is wordt alom erkend.

1.4. Het Comité van de Regio's is ervan overtuigd dat het Europees sociaal model moet inspelen op de veranderingen, en de middelen moet hebben om daarop vooruit te lopen. Een Europese aanpak is dan ook essentieel om sociale minimumnormen te garanderen en de sociale cohesie van de Unie — een voorwaarde voor haar economische groei — te waarborgen.

1.5. *De rol van de lokale en regionale overheden in de grote maatschappelijke veranderingen*

Alle overheidsniveaus (Unie, lid-staten, regio's, gemeenten) zijn bij de ontwikkelingen betrokken, en de Europese Commissie heeft een belangrijke coördinerende en stimulerende rol. Terwijl de lid-staten verantwoordelijk zijn voor het sociaal beleid van hun land, krijgen de lokale en regionale overheden rechtstreeks te maken met de veranderingen die dit beleid ondergaat. Deze veranderingen ontstaan immers op lokaal niveau, zij worden zichtbaar op een bepaald grondgebied, en de territoriale lichamen hebben de gevolgen ervan in goede banen moeten leiden. Ondanks de beperkte middelen voor deze nieuwe taken, hebben de lokale overheden hun aanpassingsvermogen laten zien: zij zijn de drijfkracht achter de economische ontwikkeling ter bevordering van de werkgelegenheid geworden; zij zorgen voor de maatschappelijke integratie en moderniseren hun diensten ten einde de cohesie op hun grondgebied te beschermen. In feite brengen zij het subsidiariteitsbeginsel dagelijks in praktijk. Uit hoofde van dit beginsel dienen de lokale en regionale overheden te worden betrokken bij het uitwerken van een Europees sociaal beleid, en bij te dragen aan het zoeken naar oplossingen

voor de problemen van alledag. De lokale overheden, en vooral de kleinere daarvan, hebben immers eens te meer bewezen dat zij niet alleen goed op de hoogte zijn van de op hun grondgebied levende en veranderende behoeften, maar ook van de meest geschikte middelen en sociale maatregelen om daarop doeltreffend in te spelen. Een en ander veronderstelt een betere kennis (met geschikte statistische hulpmiddelen) van de bevoegdheden en interventiemogelijkheden van de territoriale lichamen op de verschillende actiegebieden die in de Mededeling worden gepresenteerd, afhankelijk van de bestuurlijke structuur in de lid-staten van de Europese Unie.

1.6. Het Comité van de Regio's onderstreept overigens dat de activiteiten van de territoriale lichamen voor de bevordering van de werkgelegenheid en de bestrijding van sociale uitsluiting de nodige financiële steun van de nationale overheid en de EU moeten krijgen.

Bij de Mededeling van de Commissie moeten de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

2. De grondslagen van de vernieuwing

De Commissie onderstreept terecht dat het sociaal beleid van de Unie tegenwoordig over een steviger fundament en een verzameling instrumenten beschikt op basis waarvan de vernieuwing kan worden voorbereid; zij benadrukt met name de bredere rechtsgrondslag in de Verdragen, de goedkeuring van nieuwe wetgevingsvoorstellen, de verdieping van de sociale dialoog en de verbreding van de discussie over het sociaal beleid.

De vernieuwing van het sociaal beleid dient dus zowel op het niveau van de grondslagen van de Unie als door middel van goed met het algemene kader gecoördineerde, concrete acties te worden aangepakt.

2.1. *De verworvenheden: ratificatie van het Verdrag van Amsterdam*

De eerste verworvenheid is het Verdrag van Amsterdam. Het Comité van de Regio's wijst erop dat op bepaalde terreinen, net als voor het werkgelegenheidsbeleid is gedaan, onmiddellijk maatregelen moeten worden getroffen, zonder de ratificatie van het Verdrag door de lid-staten af te wachten. Zo moeten op grond van artikel 95 van het Verdrag van Amsterdam en de daaraan gehechte Verklaring, met inachtneming van de bevoegdheden van de lid-staten maatregelen ter verbetering van de situatie van personen met een handicap worden voorgesteld.

2.2. *Het wetgevingswerk voortzetten*

De tweede verworvenheid wordt gevormd door het geheel van richtlijnen die door de Europese Commissie zijn goedgekeurd of voorgesteld op het gebied van gezondheid en veiligheid, arbeidsomstandigheden en gelijke kansen. De meest recente richtlijnen inzake ondernemingsraden, ouderschapsverlof of atypische arbeid laten zien dat de spanningen van de Commissie,

de Raad en het Parlement op wetgevingsgebied noodzakelijk zijn voor de consolidering van het kader van sociale minimumnormen, zoals de Commissie terecht onderstreept. Het CvDR dringt er met name op aan dat de Commissie de in bijlage 2 van de Mededeling genoemde maatregelen uitvoert. Deze inspanningen moeten worden voortgezet en in de eerste plaats op de Europese sociale dialoog zijn gebaseerd.

2.3. *Werkprogramma*

Het Comité van de Regio's is verheugd over de uitvoering van het werkprogramma van de Commissie. Het herinnert eraan dat de strategische initiatieven gevolgen hebben voor de lokale en regionale overheden, en wenst over het gehele programma te worden geraadpleegd.

2.4. *Discussie over het sociaal beleid*

Het Comité van de Regio's steunt het idee dat in het Europese sociaal beleid rekening moet worden gehouden met demografische trends, de sociale bescherming en de bestrijding van racisme. Het sociaal beleid dient beslist met de andere communautaire beleidstakken te worden geïntegreerd en als één geheel te worden behandeld.

Deze integratie mag zich niet beperken tot zaken als gelijke kansen; alle „sociale aspecten” van het communautaire beleid moeten stelselmatig in de overwegingen worden meegenomen.

3. *De uitdagingen van een veranderende wereld aangaan*

Deze veranderingen, die voornamelijk verband houden met de ontwikkeling van de arbeidswereld, hebben vaak zwaarwegende gevolgen voor de lokale overheden, die zich geconfronteerd zien met crisissituaties (faillissementen, tekort op de arbeidsmarkt, uitsluiting). Zij moeten steeds weer nieuwe oplossingen uitproberen om hun grondgebied te beschermen. Hoewel de lid-staten voor tal van aspecten van sociaal beleid bevoegd zijn, spelen de territoriale bestuurslichamen op dit gebied een steeds grotere rol als:

- werkgever;
- bestrijder van de sociale uitsluiting;
- promotor van de economische bedrijvigheid op hun grondgebied;
- verlener van sociale diensten;
- instantie die verantwoordelijk is voor gezondheid en veiligheid;
- verantwoordelijk is voor de democratische participatie van de burgers;

— garant staat voor lokale en regionale overheidsdiensten.

De lokale en regionale overheden zijn bereid deze verantwoordelijkheden op zich te nemen, mits zij daarvoor over voldoende financiële middelen kunnen beschikken.

3.1. *Het eigenlijke „sociale” actieterrein: specifieke rol van de lokale overheid: dienstverlening*

De werkloosheid is de grootste uitdaging: de bezettingsgraad blijft te laag, vaak om sterk uiteenlopende redenen, waarvan het gebrek aan scholing bijzonder zorgwekkend is. Bovendien wordt iemand die zijn baan verliest of geen toegang heeft tot de arbeidsmarkt daardoor geconfronteerd met uitsluiting, armoede en de noodzaak zich om te scholen. Hoewel de territoriale lichamen bij hun economisch beleid maar weinig manoeuvreerruimte hebben, zijn zij betrokken bij het steunen van de ontwikkeling van bedrijven en van de opleiding en scholing van mannen en vrouwen, en moeten zij diensten aan de burgers verlenen (bijstand, huisvesting, sociale zorg, en maatschappelijke en burgerlijke integratie). Hiertoe dienen zij hun administratie te moderniseren.

3.2. De arbeidspatronen en arbeidsorganisatie veranderen: hierop kan worden ingespeeld m.b.v. aanpassingsvermogen en flexibiliteit, mits hierover overleg wordt gepleegd en de veiligheid wordt gewaarborgd.

3.3. De sociale uitsluiting houdt stand ondanks het steunbeleid van de staat, en brengt het Europees sociaal model in gevaar. Op lokaal en regionaal niveau wordt geëxperimenteerd met nieuwe manieren om de uitsluiting te bestrijden: deze ervaringen moeten stof tot nadenken geven bij de bezinning op nationaal en Europees niveau over de vernieuwing van het sociaal beleid.

3.4. Het Comité van de Regio's onderstreept de noodzaak, te inventariseren wat de bevoegdheden van de lokale en regionale overheden op deze gebieden zijn en welke soorten maatregelen zij nemen. Ook dringt het er bij de lid-staten en de Raad op aan, erop toe te zien dat met deelname aan deze beleidsmaatregelen volop rekening wordt gehouden. Deze inventarisatie is des te meer noodzakelijk daar de Europese Unie, mede in het vooruitzicht van de komende hervorming van de structuurfondsen, volop rekening moet kunnen houden met de verschillende door de regionale en lokale overheden op sociaal gebied getroffen maatregelen.

3.5. Het Comité van de Regio's dringt er bij de Commissie op aan, ervoor zorg te dragen dat het mededingingsbeleid (toezicht op de verlening van regionale of nationale overheidssteun) niet in strijd is met de bevordering van de werkgelegenheid op lokaal of regionaal niveau.

3.6. *Noodzaak van statistieken en indicatoren*

Vanwege hun bevoegdheden en het feit dat zij dicht bij de burgers staan, zijn de lokale overheden verantwoordelijk voor tal van aspecten van sociaal beleid. Zij beschikken echter niet over indicatoren en statistieken waarmee zij in één klap de sociale en demografische ontwikkelingen en de impact van hun maatregelen kunnen beoordelen. Bovendien hebben de communautaire instellingen lokale indicatoren nodig, om het cohesiebeleid, het stedelijk beleid en de impact van de Structuurfondsen te beoordelen, en om de bestudering van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) te vergemakkelijken. Om te voorkomen dat de territoriale lichamen onevenwichtig hoge kosten moeten maken, dient te worden gestreefd naar samenvoeging met de statistische activiteiten van de EU.

Het Comité van de Regio's dringt erop aan dat deze indicatoren op lokaal of regionaal niveau worden vastgesteld (m.b.v. NUTS II of III).

3.7. *De opbouw van de Europese Unie: integratie van het economisch en sociaal beleid*

Europa staat op het punt om, met de totstandkoming van de monetaire unie, de interne markt te voltooien. Hoewel de economische belangen voorop staan, mogen de sociale aspecten in geen geval los daarvan worden gezien; de wisselwerking tussen het economisch en sociaal beleid dient in aanmerking te worden genomen. Om deze onderlinge verwevenheid te beoordelen, hebben de Commissie, de lid-staten en de lokale en regionale overheden gegevens nodig; zij moeten discussies en uitwisselingen organiseren, om ervoor te zorgen dat het economisch en sociaal beleid op alle niveaus wordt gecoördineerd.

3.8. *Demografische gegevens*

De Commissie plaatst dit probleem terecht in de schijnwerpers. De demografische ontwikkeling heeft nu al gevolgen en zal steeds meer gevolgen hebben voor de werkgelegenheid en de sociale zekerheid, maar ook voor het leefklimaat, de sociale zorg en de dienstverlening aan de burgers. Deze terreinen vallen onder de bevoegdheid van de lokale overheden: worden daarvoor meer investeringen gedaan, dan kan de werkgelegenheid in deze sectoren eveneens toenemen.

3.9. *De uitbreiding*

Bij de vernieuwing van het Europees sociaal model moet rekening worden gehouden met de uitbreiding van de Unie. Overname van het acquis communautaire is een absoluut noodzakelijke voorwaarde voor de toetreding van nieuwe lid-staten. De economische, maatschappelijke en demografische structuur van de toekomstige lid-staten wijkt sterk af van die van de huidige lid-staten.

Hun toetreding tot de Unie moet worden voorbereid, om verschillen in arbeidskosten, sociale zekerheid en arbeidsomstandigheden gelijk te trekken. Een plotselinge omschakeling is voor deze landen ondenkbaar; het is dan ook van groot belang dat zij worden geholpen onmiddellijk de nodige aanpassingen voor te bereiden, zodat de cohesie in Europa ook in de toekomst bewaard blijft.

3.10. *De toetreding van de kandidaat-lid-staten tot het Comité van de Regio's*

Het Comité van de Regio's is van mening dat de lokale en regionale overheden, zelfs als zij momenteel in deze landen nauwelijks ontwikkeld zijn, een fundamentele rol zullen spelen in het aanpassingsproces, omdat zij dicht bij de burgers staan. Het Comité dringt er bij de Unie op aan, de lokale en regionale overheden van de toekomstige lid-staten de status van waarnemer toe te kennen binnen het Comité, zodat zij actief aan de uitbreiding van de Unie kunnen deelnemen.

3.11. *De uitwisseling van ervaringen*

Het Comité van de Regio's acht het bovendien wenselijk dat de uitwisseling van ervaringen met de lokale overheden van de kandidaat-lid-staten inzake specifieke onderwerpen, wordt bevorderd. Voorgesteld zou moeten worden, het Phare-programma te herzien om er een onderdeel sociaal beleid in op te nemen.

4. *De volgende stappen: een agenda voor veranderingen*

Het Comité van de Regio's steunt de doelstelling van de Europese Commissie, dat de economische vooruitgang gepaard moet gaan met sociale vooruitgang. De levensstandaard staat centraal; hieronder vallen een behoorlijke kwaliteit van het bestaan, gelijke kansen voor iedereen, en sociale samenhang. Daarnaast is de werkgelegenheid van cruciaal belang, maar hiermee kan nog geen samenleving zonder uitsluiting worden gecreëerd. De maatschappelijke integratie, de gezondheid en de kwaliteit van het bestaan (leefklimaat, vervoer, onderwijs) vergemakkelijken de toegang tot de arbeidsmarkt. De lokale en regionale overheden spelen in dit verband een essentiële rol.

4.1. *De instrumenten: partnerschap*

Het lokale niveau als natuurlijke omgeving voor het partnerschap; structuur van het partnerschap:

De Commissie onderstreept dat het partnerschap bij uitstek een instrument voor de vernieuwing van het Europees sociaal beleid is. Het Comité van de Regio's deelt deze zienswijze. De Commissie hoopt dat het debat over het sociaal beleid m.b.v. het partnerschap kan worden verdiept, mede dankzij de politieke, sociale en burgerlijke dialoog. Het Comité van de Regio's wijst erop dat deze dialoog het beste op lokaal of regionaal

niveau plaatsvindt. Daar kunnen de politieke, economische en sociale partners samenkomen om de gemeenschappelijke strategieën uit te stippelen en consensus te bereiken.

4.2. Een nieuw aspect waarmee rekening dient te worden gehouden is de opkomst van het Europese burgerschap en de burgerlijke dialoog, in aanvulling op de sociale dialoog die inmiddels zijn plaats in het institutionele bestel heeft gekregen.

4.3. De „burgerlijke” dialoog is het doeltreffendst als deze op lokaal niveau wordt gevoerd over gemeenschappelijke en door iedereen aanvaarde doelstellingen. De lokale en regionale overheden zijn eersteklas gesprekspartners, zowel voor het werkgelegenheidsbeleid als voor de verwezenlijking van een samenleving zonder uitsluiting.

4.4. Het Comité van de Regio's is verheugd over het feit dat de Europese Commissie het partnerschapsbeginsel in de Structuurfondsen heeft versterkt, en dringt erop aan dat hetzelfde beginsel op het Europees sociaal beleid wordt toegepast. De lokale en regionale overheden moeten in het kader van een door de Commissie gecoördineerd programma kunnen deelnemen aan de opstelling, uitvoering en beoordeling van dit beleid.

4.5. *Oprichting van forums voor uitwisseling*

De Europese Commissie heeft werkgroepen opgericht die zich buigen over onderwerpen die de lokale en regionale overheden rechtstreeks aangaan (zoals het anticiperen van industriële veranderingen). Het Comité van de Regio's wijst erop dat de lokale en regionale overheden dikwijls van deelname worden uitgesloten, en wenst in de toekomst in deze werkgroepen te zijn vertegenwoordigd. Ook wil het bij het door de Commissie aangekondigde periodiek overleg worden betrokken. Het Comité van de Regio's wenst met name, net als in het verleden deel te nemen aan de volgende Europese Forums voor Sociaal Beleid, die in samenwerking met de lokale en regionale overheden moeten worden voorbereid. Deze laatste moeten tevens kunnen deelnemen aan de discussies over sociaal beleid die mogelijk door de volgende voorzitters van de Unie zullen worden georganiseerd.

4.6. *Financiële steun: vergemakkelijking van de toegang voor de lokale overheden*

Het Comité van de Regio's is ingenomen met de voorstellen van de Commissie in het kader van het ESF en doelstelling 3. Wel wijst het erop dat de programmering, uitvoering en follow-up van het onderdeel „menselijke hulpbronnen” zo veel mogelijk met oog voor de lokale omstandigheden dienen te geschieden. Ook benadrukt het dat de voor de lokale overheden

bestemde proefprojecten, met name op werkgelegenheidsgebied, moeten worden gesteund. Het is zaak duidelijk aan te geven hoe de territoriale lichamen van deze financieringsmogelijkheden gebruik kunnen maken en daarvoor eenvoudiger beheersmodaliteiten uit te werken.

4.7. *De geplande maatregelen*

Werkgelegenheid

* Het raamwerk: de lokale overheden bij de nationale actieplannen en de beoordeling daarvan betrekken

De Commissie onderstreept dat de convergentie van de beleidslijnen op werkgelegenheidsgebied waartoe de Unie heeft besloten, een onmisbare aanvulling vormt op de economische en monetaire convergentie. Deze convergentie zal worden verwezenlijkt d.m.v. nationale actieplannen, die door iedere lid-staat zullen worden opgesteld. De Commissie onderstreept dat de regionale instanties hierbij moeten worden betrokken en ook het Comité van de Regio's wijst hier nadrukkelijk op. Bestudering van de nationale actieplannen van 1998 toont aan dat de lokale en regionale overheden, ondanks hun sleutelrol op werkgelegenheidsgebied, tijdens de voorbereiding van de plannen slechts sporadisch zijn geraadpleegd, en veel te weinig bij de uitvoering zijn betrokken.

4.8. Het Comité van de Regio's richt zich tot de Raad met het verzoek hem te betrekken bij de opstelling van de Werkgelegenheidsrichtsnoeren, en dringt er bij de lid-staten op aan dat zij de lokale en regionale overheden bij de opstelling van nationale actieplannen voor de werkgelegenheid betrekken. Het is namelijk van essentieel belang dat lokale maatregelen t.b.v. werkgelegenheid in de NAP's worden geïntegreerd en geen incidentele „inhaalacties” zijn: zij moeten in een algemene strategie worden opgenomen.

* De maatregelen

4.9. De Commissie is van plan vanaf 1998 een aantal discussies op gang te brengen. Deze discussies zullen betrekking hebben op de lokale en regionale overheden, en het Comité van de Regio's wenst hierbij dan ook te worden betrokken:

4.9.1. levensstandaard en werkgelegenheid: de levensstandaard dient te worden verbeterd door ongelijkheden tussen regio's op te heffen, zodat de cohesie in de Unie gewaarborgd is;

4.9.2. de uitwisseling van gegevens op lokaal niveau: het Comité van de Regio's benadrukt de noodzaak van de uitwisseling van gegevens, goede praktijken en innovatie m.b.t. de arbeidsmarkt. Dit instrument mag niet beperkt blijven tot het nationaal niveau, maar moet tevens worden gebruikt om de gevolgen van de lokale ontwikkelingen en de verschillen te meten.

4.9.3. Aangezien innovaties vaak op lokaal niveau plaatsvinden, moet het uitwisselingsprogramma voor ervaringen en gegevens op lokale/regionale basis worden opgezet. Bovendien moeten de lokale en regionale overheden deze gegevens kunnen interpreteren, zodat zij de situatie en de ontwikkelingen op hun grondgebied kunnen evalueren. De gegevensbank die zo ontstaat moet bovendien overeenstemmen met de criteria van de Structuurfondsen.

4.9.4. Het Comité van de Regio's zou graag over de oprichting van zo'n gegevensbank worden geraadpleegd; de territoriale lichamen zouden gemakkelijk toegang tot deze gegevensbank moeten hebben.

4.9.5. Zwartwerk: deze activiteit is in strijd met de fundamentele arbeidsrechten, maar vertegenwoordigt in sommige landen een aanzienlijk bestanddeel van de lokale bedrijvigheid. Omdat zij dicht bij de burgers staan, kunnen de lokale en regionale overheden een belangrijke rol spelen bij het opsporen van zwartwerk, en bij pogingen om met name de meest kwetsbare categorie zwartwerkers weer aan een witte baan helpen. Daarnaast kunnen de lokale en regionale overheden ontegenzeggelijk belangrijke bondgenoten zijn in de strijd tegen kinderarbeid.

4.9.6. Steun aan de ondernemingscultuur: het Comité van de Regio's wijst met nadruk op de steun welke de territoriale lichamen bieden bij de oprichting van kleine en middelgrote ondernemingen.

4.9.7. Modernisering van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening: de praktijk toont aan dat gedecentraliseerde diensten doeltreffender zijn, omdat zij beter aansluiten op de behoeften van werkzoekenden en ondernemingen. De lokale en regionale overheden moeten bij dit vernieuwingsproces worden betrokken.

4.9.8. Maatregelen voor lokale ontwikkeling: deze innoverende maatregelen om banen te scheppen vormen de basis van de nieuwe werkgelegenheid in Europa. Zij hebben betrekking op de sociale economie, of hebben rechtstreeks te maken met de handelssector. Deze praktijken zijn onder de loep genomen door de Groep voor prospectief onderzoek van de Europese Commissie. Het Comité van de Regio's bevestigt zijn steun aan deze actie en dringt erop aan dat deze werkzaamheden door de Commissie worden voortgezet, en dat de resultaten zo breed mogelijk onder de lokale en regionale overheden worden verspreid (met name via Internet). Bovendien hoopt het Comité dat de Commissie haar steun aan de territoriale werkgelegenheidspacten voortzet. Het benadrukt nog eens dat de regionale en lokale overheden over voldoende mankracht en financiële middelen moeten beschikken om innoverende activiteiten te kunnen opzetten, en dat het raderwerk van de lokale ontwikkeling in grote mate door de Structuurfondsen moet kunnen worden gesteund.

4.10. Modernisering van de onderwijs- en opleidingsprogramma's: binnen de grenzen van hun bevoegdheden zullen de territoriale bestuurslichamen partners bij de nieuwe communautaire programma's zijn, en bij de voorbereiding daarvan moeten worden betrokken.

4.10.1. Ondernemingscultuur, aanpassing en opleiding: de territoriale lichamen, die de drijfkracht achter de economische ontwikkeling zijn, hebben nu reeds diensten opgezet om de oprichting van bedrijven te begeleiden; deze diensten (bedrijvententra, gezamenlijke beheersfaciliteiten, enz.) zijn toegespitst op de lokale situatie. Samen met de ter plaatse gevestigde ondernemingen kunnen zij de behoeften op het stuk van aanpassing en opleiding van arbeidskrachten inventariseren. Het Comité van de Regio's hoopt dat de dialoog tussen de particuliere sector en de lokale overheid inzake de aanpassing van arbeidskrachten, in doelstelling 3 van de Structuurfondsen wordt opgenomen.

4.10.2. Gelijke kansen: op dit terrein is een rol weggelegd voor de lokale en regionale overheden, aangezien zij de daarvoor benodigde diensten verlenen, zoals structuren om de opvang van kinderen en hulpbehoevenden en de mobiliteit van gehandicapten mogelijk te maken. Bovendien voeren zij steunmaatregelen t.b.v. de meest kwetsbare bevolkingsgroepen (jongeren, vrouwen, langdurig werklozen, enz.) uit. Hun ervaringen moeten in de Europese programma's worden verwerkt.

4.10.3. Gezinsleven: gezinsvriendelijke werkgelegenheidsstrategieën die rekening houden met veranderende gezinssituaties kunnen slechts in nauwe samenwerking met de lokale overheden worden uitgestippeld; die zijn immers verantwoordelijk voor de opvang- en zorgstructuren en hebben de taak te voorzien in de behoeften van de oudere bevolkingsgroep.

4.10.4. Vrij verkeer: met name in de grensregio's is het zaak dat de lokale en regionale overheden in samenwerking met de Commissie proefprojecten opzetten.

4.11. *De veranderende arbeidswereld*

4.11.1. De sociale dialoog ontwikkelen

Het Comité van de Regio's beveelt aan dat de lokale en regionale overheden, die aan de basis van het „sociale contract” en de democratie liggen, in de toekomst actief deelnemen aan de sociale dialoog.

4.11.2. Aangezien de lokale en regionale overheden belangrijke werkgevers zijn, verleent het Comité van de Regio's zijn steun aan de instanties die aan de sociale dialoog op bedrijfsniveau deelnemen en deze vooruit helpen. Het Comité meent dat het wenselijk is, de als

werkgevers opererende territoriale lichamen volgens het geldende nationale bestuursrecht bij de vaststelling van een Europese arbeidswetgeving te betrekken.

4.11.3. Telewerk

Telewerk kan een manier zijn om banen te scheppen in gebieden die op grote afstand van de traditionele dienstencentra liggen. Om de ontwikkeling van telewerk in goede banen te leiden beveelt het Comité van de Regio's aan, een statuut voor de bescherming van telewerkers op te stellen, waarin rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van dit type arbeid, dat varieert naar gelang van het gebied waar het wordt verricht.

4.11.4. Anticiperen op industriële veranderingen

Het anticiperen op industriële veranderingen is voor de lokale en regionale overheden van groot belang, willen zij economische crises en sociale onrust vermijden. De coherentie op het gebied van openbare steunverlening en Structuurfondsen is eveneens een probleem dat op lokaal/regionaal niveau moet worden aangepakt. Het Comité van de Regio's betreurt het dat het niet bij de werkzaamheden van de Groep op hoog niveau is betrokken, en dringt erop aan dat voortaan met de territoriale bestuursniveaus rekening wordt gehouden.

4.11.5. De informatiemaatschappij en nieuwe diensten

De lokale en regionale overheden hebben op twee niveaus te maken met de informatiemaatschappij: bij hun interne organisatie, en bij hun dienstverlening aan de burgers. De lokale overheden zijn bevoegd op terreinen waar de informatiemaatschappij een grote rol speelt (gezondheid, veiligheid, vervoer, enz.); zij dienen dan ook een grote inspanning te leveren om hun personeel en structuur aan te passen, zodat een optimaal gebruik van de nieuwe technologieën wordt gemaakt. Daarnaast spelen de lokale overheden een rol bij het streven om alle burgers toegang tot de informatiemaatschappij te geven; zij dienen als katalysator op te treden tussen de industriële ontwikkeling en de behoeften van de burgers, om te voorkómen dat de kloof tussen „ingewijden” en degenen die geen toegang tot de informatietechnologie hebben, dieper wordt.

4.11.6. Het Comité van de Regio's onderstreept dat de nieuwe technologieën de democratische verhouding tussen de burgers en de territoriale overheid zullen veranderen, en nieuwe manieren van democratische participatie zullen genereren. Het Comité van de Regio's hoopt dat de territoriale lichamen dankzij specifieke programma's en de Structuurfondsen voldoende middelen en deskundigheid in huis krijgen.

4.11.7. Gezondheid en veiligheid

De lokale en regionale overheden hebben in twee opzichten te maken met dit probleem:

— als werkgevers;

— als verantwoordelijken voor het milieu: om die reden is het van belang dat de richtlijnen m.b.t. milieu, gezondheid en veiligheid worden gecoördineerd.

4.12. Een samenleving zonder uitsluiting

Op dit terrein, waar de maatregelen zo dicht mogelijk bij de burgers moeten worden ontplooid, om een persoonlijke follow-up mogelijk te maken, ligt het optreden van de lokale overheden het meest voor de hand. Het overheidsbeleid dat volgens de Commissie terecht een belangrijke rol speelt, is grotendeels lokaal, regionaal en stedelijk beleid, zelfs als het in het kader van de nationale socialezekerheidsstelsels wordt uitgevoerd.

Sociale zekerheid

4.13. Uitwisseling van ervaringen

Bij de beoordeling van de vooruitgang van de socialezekerheidsstelsels, zou het nuttig zijn te beschikken over vergelijkbare gegevens over de rol van de lokale overheden in deze stelsels (financiering, uitvoering, enz.).

4.14. De overgang naar zelfstandig ondernemerschap vergemakkelijken

In vergelijking met de VS is er in Europa één bron van nieuwe arbeidsplaatsen die onvoldoende wordt benut, namelijk de oprichting van nieuwe ondernemingen. Een van de grootste belemmeringen wordt gevormd door het probleem van de sociale zekerheid, die voor zelfstandige ondernemers minder gunstig is dan voor werknemers in loondienst. De lokale en regionale overheden verlenen steun aan pas opgerichte bedrijven, en het Comité van de Regio's dringt erop aan dat deze steun gepaard gaat met een onderzoek op het niveau van de lid-staten en de Commissie inzake de overgang naar zelfstandig ondernemerschap. Het onderstreept het belang van de oprichting van microbedrijfjes in achtergestelde plattelandsgebieden, probleemwijken in steden en voor bepaalde kansarme bevolkingsgroepen (vrouwen, jongeren, enz.). Het Comité stelt tevens voor dat wordt nagegaan op welke manier steun kan worden verleend aan ondernemingen/organisaties die actief zijn in de zgn. „sociale economie” en dringt erop aan dat de betrokken partners/deelnemers niet worden benadeeld ten opzichte van werknemers in loondienst.

4.15. *Demografische trends*

Gezien het belang van de demografische ontwikkelingen en bevolkingsbewegingen voor de lokale overheden (bepaalde gebieden zijn b.v. aantrekkelijker voor ouderen), zou het Comité van de Regio's graag met de Commissie over dit onderwerp willen meedenken, zodat met alle territoriale aspecten rekening wordt gehouden.

4.16. *Mobiliteit en pensioenen*

De mobiliteit van werknemers kan het tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten in sommige arbeidsmarktgebieden gedeeltelijk ondervangen. De mobiliteit moet worden bevorderd, met name door de pensioenrechten in de hele Unie overdraagbaar te maken. Op termijn zal de convergentie tussen socialezekerheidsstelsels en belastingregimes de mobiliteit van werknemers vergemakkelijken.

4.17. *Middelen om de maatschappelijke integratie op lokaal niveau te bevorderen*

Het Comité van de Regio's deelt de zienswijze van de Commissie, dat van passieve maatregelen (uitkeringen) moet worden overgestapt op actieve maatregelen (reïntegratie in de arbeidsmarkt, sociale economie, enz.). De lokale en regionale overheden zijn hiermee al druk aan het experimenteren.

4.18. Het Comité van de Regio's verzoekt de Commissie concrete maatregelen uit te werken — zoals in de Mededeling wordt aangekondigd — om de lokale actoren bij het uitstippelen van een preventieve aanpak van sociale uitsluiting te betrekken. Het wijst erop dat met name steden te maken hebben met het verschijnsel sociale uitsluiting, waardoor de veiligheid, de cohesie en het gevoel van burgerschap in gevaar komen. Het benadrukt de rol van de territoriale bestuurslichamen bij de bestrijding van analfabetisme en de integratie van migranten.

4.19. Het Comité van de Regio's herinnert eraan dat het vluchtelingenprobleem in sommige lid-staten een grote rol speelt, en steunt het initiatief van de Commissie om een speciaal programma aan dit onderwerp te wijden.

4.20. *Gelijke kansen*

Het Comité van de Regio's heeft toegezegd zich te zullen inzetten voor het gelijkheidsbeginsel en de bestrijding van discriminatie. Lokale initiatieven zijn in dit verband van groot belang om de sociale cohesie en de maatschappelijke integratie in het betrokken gebied te waarborgen.

4.21. *Volksgezondheid*

De lokale en regionale overheden moeten de gevolgen van bepaalde veranderingen (zoals de vergrijzing van de bevolking) zien te bestrijden, door de nodige maatregelen te nemen. Hiervoor zijn lokale en regionale statistieken nodig. Door op Europees niveau goede praktijken uit te wisselen kunnen bovendien innoverende en overdraagbare praktijken worden aangewezen.

5. De buitenlandse dimensie

5.1. De uitwisseling van ervaringen tussen lokale overheden vormt een basis op grond waarvan het Europees sociaal model kan worden uitgedragen. Door een sociale clausule in de overeenkomsten van de Wereldhandelsorganisatie op te nemen zou de sociale dimensie tevens op internationaal niveau een belangrijke factor kunnen worden.

5.2. Hoewel het Europees sociaal model niet zonder meer kan worden geëxporteerd, kan Europa wel „de sociale vooruitgang op het internationale toneel” bevorderen, zoals de Commissie het formuleert. De programma's voor interregionale samenwerking van de Europese Commissie kunnen de sociale vooruitgang bevorderen. Het Comité van de Regio's beveelt aan, een sociaal onderdeel in het toekomstige communautaire initiatief voor externe interregionale samenwerking op te nemen.

6. Conclusies

Het Comité van de Regio's staat achter de in de Mededeling uiteengezette doelstellingen en steunt de maatregelen om het Europees sociaal model geschikt te maken voor de economische en maatschappelijke veranderingen. Wel wijst het erop dat de lokale en regionale overheden een centrale rol dienen te spelen, vanwege hun innovatievermogen en het feit dat zij dicht bij de burgers staan. Om ervoor te zorgen dat de lokale en regionale overheden op volwaardige en doeltreffende wijze over de toekomst van het Europees sociaal model kunnen meedenken,

wenst het Comité van de Regio's:

6.1. bij het communautair werkgelegenheidsbeleid te worden betrokken, met name bij de opstelling van nationale actieplannen voor de werkgelegenheid en de Europese werkgelegenheidsrichtlijnen vanaf het jaar 2000; de lid-staten zouden hun nationale actieplannen voor de werkgelegenheid in het kader van partnerschappen met de lokale en regionale overheden moeten opstellen;

6.2. te worden geraadpleegd over de oprichting van een gegevensbank over sociaal beleid, op basis van lokale en regionale gegevens, zodat vergelijkbare statistieken

kunnen worden gemaakt om de sociale cohesie in Europa te evalueren;

6.3. dat de lokale en regionale overheden in hun hoedanigheid van werkgevers deelnemen aan de Europese sociale dialoog;

6.4. een rol te spelen bij het Europese overleg over het sociaal beleid, en met name te worden betrokken bij de voorbereiding van een volgend Europees Forum voor Sociaal Beleid, waar de rol van de lokale overheden beter uit de verf zou moeten komen;

6.5. dat de Europese Commissie programma's voor steun aan innoverende proefprojecten van de lokale en regionale overheden op het gebied van werkgelegenheid en sociaal beleid opzet;

6.6. dat de lokale en regionale overheden van de kandidaat-lid-staten bij het communautaire beleid op sociaal gebied worden betrokken, met name wat de werkgelegenheid betreft, en aan de werkzaamheden van het Comité van de Regio's kunnen deelnemen.

Brussel, 14 januari 1999.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Manfred DAMMEYER

Advies van het Comité van de Regio's over:

- het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag”, en
- de „Speelruimte voor de regio's en gemeenten in het kader van het economische beleid en het steuntoezicht van de EU”

(1999/C 93/10)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag” (COM(1998) 73 def. — 98/0060 CNS) ⁽¹⁾;

gezien het besluit van het Bureau van 13 mei 1998, om overeenkomstig artikel 198 C, vierde alinea, van het EG-Verdrag, een advies ter zake op te stellen en commissie 6, Werkgelegenheid, economisch beleid, interne markt, industrie, MKB, met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten;

gezien het op 30 november 1998 goedgekeurde ontwerpadvies van commissie 6 (CDR 284/98 rev. 2) (rapporteurs: de heren Stoiber en Sanz Alonso);

overwegende dat het Comité reeds in zijn advies over de „Mededeling van de Commissie aan de lid-staten over het regionale beleid en het mededingingsbeleid — zorgen voor een sterkere concentratie en een betere coherentie” (CDR 236/98 fin) ⁽²⁾ de aandacht vestigde op de problemen in verband met de verhouding tussen regionaal en mededingingsbeleid;

overwegende dat de regionale beleidsvorming bij uitstek een aangelegenheid is voor de regio's en de lokale autoriteiten van de EU;

overwegende dat mededingingsbeleid en faire concurrentie gelijke kansen en meer mogelijkheden voor iedereen bieden;

overwegende dat mededingingsbeleid van nature de economische handelingsvrijheid van de nationale en lagere overheden inperkt,

heeft tijdens zijn 27e zitting van 13 en 14 januari 1999 (vergadering van 14 januari) het volgende advies goedgekeurd.

⁽¹⁾ PB C 116 van 16.4.1998, blz. 13.

⁽²⁾ PB C 51 van 22.2.1999, blz. 16.

1. Inleiding

1.1. *Achtergronden*

1.1.1. De Commissie kwam in 1996 met een initiatief om overeenkomstig artikel 94 van het EG-Verdrag de steunbepalingen bij te stellen.

1.1.2. Artikel 94 luidt als volgt: „De Raad kan op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement met gekwalificeerde meerderheid van stemmen alle verordeningen vaststellen, dienstig voor de toepassing van de artikelen 92 en 93, en met name de voorwaarden voor de toepassing van artikel 93, lid 3, bepalen alsmede de van die procedure vrijgestelde soorten van steunmaatregelen.”

1.1.3. De Raad stond positief tegenover dit initiatief en verzocht de Commissie voorstellen te doen om het steuntoezicht eenvoudiger en efficiënter te maken.

1.1.4. Onderhavig voorstel strekt ertoe, transparantie en rechtszekerheid te verhogen d.m.v. codificatie en verduidelijking van de controleprocedures. In dit verband moet worden opgemerkt dat de mededelingen van de Commissie over mededingingsrecht en staatssteun, die overigens juridisch niet bindend zijn, er niet altijd toe hebben bijgedragen, de Europese regelgeving ter zake voor de lokale actoren begrijpelijker te maken.

1.1.5. Tot op heden vormt artikel 93 van het EG-Verdrag de enige wettelijke basis voor het steuntoezicht. Het Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie evenwel een geheel van regels ontwikkeld, maar dat geschiedde gevalsgewijs met versnippering en ondoorzichtigheid als resultaat.

1.1.6. De Commissie stelt voor, het toezichtregime voor bepaalde vormen van steunverlening te versoepelen (de maatregel moet dan wel worden aangemeld en deze aanmelding heeft opschortende werking). Dit advies is dan ook niet uitsluitend tot procedurele aspecten beperkt, maar bevat tevens opmerkingen over fundamentele kwesties die de regio's van de Unie direct raken.

1.1.7. Daarom verdienen de voorstellen betreffende de richtsnoeren inzake regionale steun speciale aandacht. De Commissie wil de toezichtprocedure versoepelen voor steunmaatregelen die strekken tot de ontwikkeling van specifiek genoemde regio's.

1.1.8. Voorts wordt in Agenda 2000 aangekondigd dat gedurende de komende programmaperiode 35 tot 40 % van de bevolking voor steunverlening uit de structuurfondsen in aanmerking komt, hetgeen tot

afstemming noopt met het percentage voor de uit de nieuwe richtsnoeren voortvloeiende regionale-steunkaarten. Waarschijnlijk zal commissaris Van Miert een plafond van 42,7 % vaststellen. De desbetreffende berekeningen zijn gebaseerd op statistieken van oktober 1997 en zullen in 1999 worden herzien.

1.1.9. Verder dient te worden gestreefd naar harmonie tussen regionaal en mededingingsbeleid. Daarbij moeten de regio's het opstellen van regels die de juridische en economische speelruimte in hun ontwikkelings- en industriebeleid bepalen nauwlettend volgen.

Dit advies situeert zich tegen de achtergrond van bovenstaande opmerkingen.

1.2. *EU-steuntoezicht is wezenlijk voor regio's en gemeenten*

1.2.1. Vanwege de problematische werkgelegenheids-situatie, alsook de uitdagingen waarmee hun concurrentievermogen door globalisering en toenemende interne mededinging in „Euroland” wordt geconfronteerd, zijn de Europese regio's meer dan ooit genoodzaakt, hun economische randvoorwaarden te verbeteren. Zij streven daarbij naar meer werkgelegenheid, regionaal concurrentievermogen en groei.

1.2.2. Het economische beleid op Europees, nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau dient ter bevordering van de economische en sociale samenhang. In tegenstelling tot het structuurbeleid van de Unie, waarmee naar cohesie op Europees niveau wordt gestreefd, strekken nationaal en regionaal economisch beleid ertoe, interne ontwikkelingsverschillen te nivelleren. De mensen in de achtergebleven gebieden verwachten terecht van hun regionale en nationale overheden dat deze het nodige ten behoeve van de interne ontwikkeling doen.

1.2.3. Het Comité wil faire mededinging tussen regio's en ondernemingen op de interne markt. Daartoe is effectief toezicht op staatssteun een van de cruciale instrumenten. Staatssteun is immers, voor zover deze dreigt de mededinging te verstoren en de handel tussen de lid-staten te belemmeren, in beginsel verboden, maar deze regel kent veel uitzonderingen. De Commissie kan overeenkomstig de desbetreffende voorschriften van het EG-Verdrag bepaalde steunmaatregelen goedkeuren („steuntoezicht”). Daarom kunnen de regionale en lokale lichamen in principe alleen met haar toestemming ondernemingen met overheidsgeld steunen. De territoriale collectiviteiten hebben vaak te kampen met een

gebrek aan informatie over de verenigbaarheid van economische steun met het EG-recht. De controles die worden uitgevoerd door de nationale en regionale autoriteiten die de wettigheid van een steunmaatregel in het licht van de EG-regelingen moeten beoordelen, bieden de lokale en regionale collectiviteiten niet altijd voldoende rechtszekerheid.

1.2.4. De regionale en lokale politici geraken daardoor vaak in een lastig parket: zij willen hun taak uitoefenen, aan de verwachtingen van de burgers tegemoetkomen en met overheidsgelden economische ontwikkeling stimuleren, maar moeten wel met EG-wetgeving en de uitvoering daarvan rekening houden.

1.2.5. De steunbeschikkingen van de Commissie hebben verreikende gevolgen voor de ondernemingen en hun werknemers. Het economisch reilen en zeilen in hele regio's, landstroken, steden en gemeenten hangen er soms zelfs van af. Het spreekt dan ook voor zich dat het Comité als vertegenwoordiger van de regionale en lokale lichamen speciaal oog voor het steunbeleid heeft.

1.2.6. De Commissie stelt voor, de steunbepalingen te herzien aangaande:

- de goedkeuringsprocedure („Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag” — 18 februari 1998);
- een nieuwe regeling voor regionale steun („Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen” — 16 december 1997);
- de coherentie tussen EU- en nationale steungebieden („Mededeling van de Commissie aan de lid-staten over het regionale beleid en het mededingingsbeleid” — 16 december 1997).

De belangrijkste EG-voorschriften voor het regionale economisch beleid worden dus herzien. Met name worden procedurevoorschriften aangescherpt, het aantal steunzones gereduceerd en het EU-structuurbeleid in het toezicht betrokken.

2. Vergaande handelingsvrijheid in het economisch beleid van gemeenten en regio's is nodig

2.1. Het Comité wil faire mededinging tussen regio's en ondernemingen op de interne markt. Effectief toezicht op staatssteun is geboden, zodat een subsidiewedloop binnen de EU wordt verhinderd. De regio's dienen echter over voldoende speelruimte te beschikken om een eigen economisch beleid te voeren.

2.2. De globalisering van markten, het voortschrijden van de informatiemaatschappij en de toenemende snelheid waarmee technologische veranderingen zich voltrekken, vormen een enorme uitdaging voor Europa.

Het Europees economisch model moet zich in de wereldwijde concurrentiestrijd staande houden. Afgezien van de sociale en milieudimensie speelt evenwichtige regionale economische ontwikkeling in dit verband een cruciale rol. De burgers van de Unie eisen dat de gemeentelijke, regionale, nationale en Europese politiek hun een evenredig aandeel in de welvaart verschaft.

2.3. De EG-markt kent weliswaar geen interne grenzen, maar is zeker geen homogene economische ruimte; de welvaarts- en werkgelegenheidsverschillen zijn enorm. Zo lag in 1995 het BBP per inwoner (gemeten in koopkrachtstandaard — KKS) in de vijf meest welvarende regio's op 165 tot 190 % van het EG-gemiddelde, terwijl dit percentage voor de zwakste regio's 43 tot 50 % bedroeg. In dat jaar bedroeg de werkloosheid in de tien zwakste regio's ongeveer 30 en in de sterkste regio's 4 %. Ook binnen de afzonderlijke lid-staten en regio's liepen de verschillen fors uiteen: gerekend in BBP per inwoner bedroeg het verschil tussen de regio's in de grote lid-staten Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk in 1995 100 %, in Spanje bijna 75 %, en in Duitsland zelfs ongeveer 200 %.

2.4. Het blijft derhalve een van de hoofdtaken van regio's en lid-staten om via overheidsmiddelen voor interne economische en sociale samenhang te zorgen. Daartoe dienen zij in de EG-steunregelingen voldoende handelingsvrijheid te krijgen. Het gaat immers per slot van rekening om evenwicht tussen mededinging en regionaal beleid.

2.5. Willen wij de slagkracht van ons bedrijfsleven over de gehele linie vergroten, dan moeten de economische randvoorwaarden in alle regio's worden verbeterd. De desbetreffende maatregelen moeten niet alleen vooral de allerzwakste maar alle regio's ten goede komen, ook al verschilt het ontwikkelingspeil per regio. Daarom moeten regio's en gemeenten adequaat economisch beleid voeren en dit op de in de respectieve steunzones bestaande ontwikkelingsvoorwaarden afstemmen. Ook dienen de geformuleerde doelstellingen te worden gehaald en moet daarbij oog bestaan voor de verschillende uitgangssituaties. In de economisch sterke EU-zones dienen de lokale en regionale autoriteiten naar behoud van de randvoorwaarden voor het concurrentievermogen te streven. In de zwakke zones moet daarentegen het wegwerken van (infra)structurele achterstand, die de ontwikkeling immers afremt, centraal staan en dient bovendien een gunstig klimaat voor lokale ondernemingen te worden gecreëerd, waardoor deze in staat worden gesteld om de zware economische handicaps te overwinnen.

2.6. Het EG-steunbeleid mag niet uitsluitend strekken tot nivellering van de verschillende economische niveaus op het Gemeenschapsgemiddelde, maar moet dienen ter versterking van de EG-economie als geheel. Zo niet, verliest de Gemeenschap aan concurrentievermogen op de wereldmarkt.

2.7. Vooral om het concurrentievermogen van Europa op de wereldmarkt te schragen, dient het Europese steunbeleid er tevens op gericht te zijn, de economieën van de zwakste en perifere regio's dichterbij het Gemeenschapsgemiddelde te brengen, en ervoor te zorgen dat de sterkere regio's economisch op eigen benen kunnen blijven staan. De Europese regio's en gemeenten, en dus ook het Comité van de Regio's, zijn zich ervan bewust dat Europa nooit slagkrachtig op de wereldmarkten kan opereren en dat de Gemeenschapsinstellingen nimmer een vaste voet aan de grond zullen krijgen wanneer het economisch en sociaal beleid van EU, lid-staten en regio's er uiteindelijk in resulteert dat de kloof tussen sterke en achtergebleven regio's alleen maar groter wordt.

2.8. Benadrukt moet worden dat de regionale steun voor industrietakken in verval uit den boze is, hetgeen eveneens geldt voor instandhoudingssubsidies ten behoeve van onrendabele ondernemingen. De steun is offensief, d.w.z. bestemd voor de ontplooiing van het economische potentieel van de regio's. In dit verband moet worden gedacht aan de sectoren van de toekomst, bevordering van innovatie, aanmoediging van structurele omschakeling en versterking van het internationale concurrentievermogen, maar dat neemt niet weg dat ondernemingssteun altijd investeren in de toekomst is.

2.9. Zwaartepunt van het Europees structuurbeleid is uiteraard, de ontwikkelingsverschillen op de interne markt terug te brengen. Nationale en regionale steun zijn daarentegen gericht op gelijke kansen binnen lid-staten en regio's. De steunzones moeten in het licht van de verschillen tussen de regio's van de Unie worden aangewezen. Beneden een bepaalde dekkingslimiet kan de Commissie de selectie van de steunzones echter wel aan de lid-staten overlaten. Bij het EU-steuntoezicht moet worden beseft dat binnen de lid-staten in de eerste plaats steun ten behoeve van nationale en regionale, en niet voor Europese, samenhang wordt verleend, zonder echter afbreuk te doen aan de cohesie binnen Europa.

2.10. De plaatselijke bestuurservaring leert dat burgers in achtergebleven gebieden zich in de eerste plaats met streken binnen hun regio of land, en niet met andere Europese gebieden, identificeren. Het Comité, een politiek orgaan dat de lokale en regionale bestuurders vertegenwoordigt, moet burgers en ondernemers de gevolgen van het EG-toezicht duidelijk uitleggen. Bij het opstellen van de beoordelingscriteria voor nationale en regionale steun moet daarmee rekening worden gehouden. Per saldo is de welvaart in de Unie door de verwezenlijking van de interne markt en faire mededinging toegenomen. Dit is niet altijd zichtbaar voor de burgers, en ook profiteren niet alle burgers in gelijke mate van de mogelijkheden die de interne markt biedt. De criteria voor de beoordeling van nationale en

regionale steun dienen echter tegen de achtergrond van de uiteindelijke voordelen van het beleid te worden opgesteld.

2.11. Het is niet alleen vanuit economisch oogpunt noodzakelijk dat de regio's met eigen middelen ontwikkelingsmogelijkheden kunnen steunen. Dit is ook wezenlijk voor het gevoel voor de eigen identiteit, eigen verantwoordelijkheid en, afhankelijk van de binnenlandse situatie, voor de autonomie van een regio.

2.12. De goedkeuringsprocedure is belangrijk voor de uitvoering van het economisch beleid in de regio's en gemeenten. Daarom dient deze procedure efficiënter, minder bureaucratisch en korter te worden gemaakt.

3. De voorgestelde wijzigingen verkleinen de handelingsvrijheid van regio's en gemeenten

3.1. Vastgesteld moet worden dat de voorstellen van de Commissie de verhoudingen tussen regionaal en mededingingsbeleid ten nadele van het regionale beleid scheeftrekken. De voorstellen moeten een evenwicht tussen beide handhaven, en de termijnen voor het geven van een steunbeschikking dienen zo kort mogelijk te worden gemaakt.

3.2. Om te beginnen, schaart het Comité zich achter het streven van de Commissie om via een EG-Verordening tot meer procedurele transparantie en rechtszekerheid bij de toepassing van artikel 93 te komen. De voorgestelde procedure verschaft alle betrokkenen meer duidelijkheid.

3.3. Ten behoeve van normsoberheid en deregulering moet de verordening tot wezenlijke zaken worden beperkt. De regeling gaat zowel in de breedte als in de diepte te ver. Voorts moet de regeling overeenkomstig nationaal recht worden uitgevoerd, en is het overbodig EG-regels uit te vaardigen voor de bestuurspraktijk en het administratieve procesrecht van de lid-staten.

3.4. De Commissie wil zichzelf twee maanden de tijd geven om een beschikking over de toelaatbaarheid van een steunmaatregel te geven. Deze termijn is langer dan de bestaande en vormt een niet te wettigen vertraging van de procedure. Nog erger is dat zij de toepassing van het „wie zwijgt stemt toe”-beginsel wil bemoeilijken. Voor de beschikking ter afsluiting van het eerste onderzoek dient de termijn van de huidige zog. versnelde procedure (maximaal 20 werkdagen) te gelden en niet de door haar voorgestelde twee maanden. Moet het overheidsgeld voor behoud van de economische

structuur van een regio worden gezorgd, dan dient de desbetreffende beschikking, vooral bij individuele steun, snel genomen en uitgevoerd te worden. Gebeurt dat niet, dan dreigt het gevaar dat de lokale economie schade lijdt en dat investerings- of innovatie-initiatieven uitblijven.

3.5. Het past niet dat de Commissie de lid-staten kan bevelen, steunbedragen voorlopig terug te vorderen totdat zij een definitieve beschikking over de rechtmatigheid ervan heeft gegeven. Uitsluitend zou de ontvanger in geval van schending van materiële bepalingen tot terugbetaling mogen worden verplicht; vormfout op zich volstaat daartoe dus niet.

3.6. Ook het voorstel, nationale rechtsmiddelen tegen de terugvordering van de steun voortaan opschortende werking te ontzeggen, kan in de ogen van het Comité geen genade vinden: nationale administratieve procedures moeten niet Europees worden geharmoniseerd. De afschaffing van opschortende werking grijpt in de traditionele nationale rechtsbescherming in en kan in sommige lid-staten onmogelijk in de rechtssystematiek worden ingepast. Voorts is het voorstel op zich overbodig. De financiële voordelen van onrechtmatig verleende steun worden immers geneutraliseerd omdat bij terugvordering niet alleen het steunbedrag maar ook de wettelijke rente moet worden betaald.

3.7. De Commissie claimt het recht, lokaliteiten en terreinen van ondernemingen te betreden, ter plaatse mondelinge uitleg te vragen en zakelijke bescheiden op te vragen om de naleving van steunbeschikkingen ter plaatse te controleren. De nationale autoriteiten kunnen dit onderzoek uitsluitend op uitnodiging van de Commissie bijwonen, maar zijn wel tot ondersteuning verplicht.

3.8. Wat het door haar uitgeoefende steuntoezicht betreft, dient in het licht van het subsidiariteitsbeginsel de bevoegdheidsverdeling tussen enerzijds Commissie en anderzijds lid-staten en regio's te worden gerespecteerd.

3.9. De bevoegdheden die de Commissie wil verkrijgen, strijden mogelijk met door de nationale constituties beschermde en gevoelig liggende grondrechten. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat de Commissie b.v. over een autonome huiszoekingsbevoegdheid beschikt, terwijl de nationale autoriteiten daarvoor toestemming aan de rechter moeten vragen. De betrokken burgers zouden dat volstrekt onbegrijpelijk vinden.

3.10. De Commissie wil dus dat haar impliciet nieuwe bevoegdheden worden toegewezen. Een onderzoek kan echter ook in samenwerking met de lid-staten worden uitgevoerd, en nationale regelgeving en procedures betreffende de onschendbaarheid van ondernemingsgebouwen dienen gerespecteerd te worden.

3.11. De lid-staten zouden de Commissie jaarlijks verslag moeten doen van alle steunregelingen (d.w.z.

ook van maatregelen die niet aangemeld hoeven te worden). Deze verplichting is onaanvaardbaar. Het Comité wil dat de aanmeldingsdrempel voor de minimis-regel wordt verhoogd en dat er meer ruimte voor steun ten behoeve van herstructurering van ondernemingen komt.

3.12. Het is juist dat de Commissie in haar „Richt-snoeren inzake regionale steunmaatregelen” aankondigt, in de toekomst de selectie van steunzones binnen een bepaalde limiet aan de lid-staten te willen overlaten. Dit strookt met het subsidiariteitsbeginsel want de lid-staten, alsook hun regio's en gemeenten kunnen het best beoordelen, welke gebieden met nationale middelen moeten worden gesteund. Daarom moeten de territoriale autoriteiten die geoorloofde economische steun verlenen nauw bij deze selectie worden betrokken.

3.13. Verdere inkrimping van het aantal steungebieden dient echter te worden afgewezen. De door de Commissie bij de aanwijzing van de steunzones aangebrachte aanpassingen zijn ondoorzichtig en leiden in bepaalde gevallen tot resultaten die met de werkelijkheid strijden. Het Comité ziet bovendien geen enkele dwingende reden, de regionale steunmaatregelen verder terug te dringen. De hoge werkloosheid binnen de EU en de duurzaamheid van het concurrentievermogen van de Europese economie vergen juist grote inspanningen van de lid-staten en de regio's om structureel gebreken uit de wereld te helpen. Vermindering van de regionale steun strijdt dan ook met de doelstelling, in heel Europa de werkloosheid te bestrijden.

3.14. Juist momenteel is het een verkeerd signaal om aan de achtergebleven regio's en gemeenten, die er alles aan doen om hun economisch potentieel te verhogen, de economische speelruimte van de regio's verder in te perken. Het Comité stelt zich op het standpunt dat de regio's ook in de toekomst hun eigen prioriteiten op economisch vlak moeten kunnen vaststellen.

3.15. Bovendien negeert de Commissie met haar gefaseerde steunreductie twee ontwikkelingen die bepaald belangrijk voor de regionale-steunverlening zullen zijn:

- de steunmogelijkheden worden door het terugdringen van het aantal steunzones sowieso al danig verkleind. Het streven naar zoveel mogelijk coherentie tussen structuur- en mededingingsbeleid verdient bijval. Gegeven de verschillen qua doelstellingen kan en mag deze coherentie nooit volledig zijn. Regionale dispariteiten op Europees en nationaal niveau nopen tot de nodige flexibiliteit.
- de structuurwijzigingen binnen de Unie hebben een aantal regio's met nieuwe economische problemen opgezadeld. Dit geldt b.v. in hoge mate voor de regio's die aan de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden grenzen. Is de toetreding eenmaal een

feit, dan dreigen zij bij het aantrekken van bedrijven te moeten concurreren met gebieden waarin het loonniveau slechts een fractie van het EG-gemiddelde bedraagt en waar milieu- en sociale normen lager liggen dan in de Unie het geval is. Het BBP per inwoner in de toekomstige lid-staten ligt op slechts ongeveer een derde van het EG-gemiddelde. Het lidmaatschap wordt daarom alleszins een lonende zaak, omdat de regio's van de nieuwe lid-staten per definitie doelstelling 1-gebied zullen worden. Hier, maar ook in vele andere EU-regio's, zal met nationale en regionale steun moeten worden geherstructureerd.

- Dit geldt ook voor nationale en regionale steun aan gebieden met specifieke geografische en demografische kenmerken, zoals perifere of berggebieden, eilanden, grens- en dunbevolkte gebieden, enz. Dergelijke regio's vergen speciale maatregelen die het best door de direct bevoegde autoriteiten kunnen worden genomen en pas in de tweede plaats aan de hand van algemeen geldende regels.
- Wordt ten slotte op grond van de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen het aantal steunzones verhoogd, dan betekent dat niet noodzakelijkerwijs dat momenteel gesteunde gebieden nationale bijstand moet worden ontzegd. De verhoging van de nationale en regionale economische en sociale samenhang op zich staat immers los van de noodzaak, ook in de nieuwe lid-staten daaraan te werken.

3.16. Het Comité verwerpt de vermindering van het aantal nationale-steunzones dan ook, en wijst erop dat recente ontwikkelingen op een toename van regionale dispariteiten duiden. Het beseft dat in EG-verband limieten voor nationale steunverlening moeten worden afgesproken en is voorstander van een evenwichtige EU-benadering op dit gebied.

3.17. Overeenkomstig zijn advies over de „Mededeling van de Commissie aan de lid-staten over het regionale beleid en het mededingingsbeleid — zorgen voor een sterkere concentratie en een betere convergentie” wijst het Comité erop dat in gedachten dient te worden gehouden dat de EU-steuninstrumenten deels andere doeleinden dan de nationale en regionale maatregelen dienen. Daarom is het soms juist, verschillende maatregelen ten behoeve van verschillende gebieden te nemen.

3.18. De coherentie veroorzaakt indirect dat de nationale steun gaat naar gebieden die aan de EU-steuncriteria voldoen: wil een lid-staat geen EU-middelen mislopen, dan hoeft hij zijn stimuleringsgebieden namelijk slechts te situeren in regio's die tevens aan de EU-criteria voldoen. De EU steunt immers alleen daar waar ook nationaal wordt gesteund. Op die manier worden de nationale ontwikkelingsgebieden uiteindelijk via de

EU-criteria geselecteerd. Dit strijdt in alle opzichten met het subsidiariteitsbeginsel en de prijzenswaardige doelstelling van de nieuwe richtsnoeren, de lid-staten zelf deze gebieden aan te laten wijzen.

3.19. Op het eerste gezicht lijkt coherentie zonder al te grote moeilijkheden te kunnen worden verwezenlijkt. Men vergelijkte slechts de cijfers voor de EU in haar geheel: in 46,7 % van de gebieden mag nationaal worden gesteund en in 35 tot 40 % via investeringen uit de structuurfondsen. Op regionaal niveau bestaan er echter aanzienlijke verschillen: zo bedraagt b.v. het aantal stimuleringsregio's, vooral met veel platteland, op EU-niveau meer dan het dubbele dan hetgeen nationaal het geval is. Coherentie eist dat deze gebieden in het geheel niet meer voor EU-steun in aanmerking komen, zonder dat daarbij echter ook maar aan het minste steuncriterium is getoetst.

3.20. Daarom kan volgens het Comité de door de Commissie nagestreefde coherentie nooit worden verwezenlijkt zonder een voldoende groot nationaal stimuleringsgebied. De marge van 2 % voor gebieden die niet aan de coherentiecriteria voldoen, moet bovendien substantieel worden verhoogd.

4. Conclusies

Het Comité benadrukt dat op de interne markt effectief op staatssteun moet worden toegezien en schaaft zich achter de voorstellen van de Commissie om de procedure voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag middels een verordening met meer transparantie en rechtszekerheid te omgeven. Het is echter van mening dat:

- 1) het evenwicht tussen regionaal en mededingingsbeleid door de voorstellen gevaar loopt. Dit evenwicht is echter geboden om werkgelegenheid en concurrentievermogen te verhogen. Om dat te bereiken, dienen procedurele regelingen rechtlijnig, transparant en efficiënt te worden uitgevaardigd;
- 2) de voorgestelde verordening te ver reikt en te gedetailleerd is. De Commissie mag om redenen van rechtszekerheid de haar expliciet toegekende bevoegdheden niet overschrijden;
- 3) een recht van de Commissie op verificatie ter plaatse dat ruimer is dan dat van de nationale autoriteiten onacceptabel omdat daarmee aan gevoelig liggende grondrechten wordt geraakt;
- 4) de termijn van twee maanden die de Commissie zichzelf wil geven om over de toelaatbaarheid van een steunmaatregel te beschikken in bepaalde gevallen, waarvoor tot op heden minder tijd nodig was, tot een niet te wettigen vertraging van de procedure kan leiden;

- 5) het veel te ver gaat dat de Commissie de lid-staten kan bevelen, steunbedragen voorlopig terug te vorderen tot zij een definitieve beschikking over de rechtmatigheid ervan heeft gegeven;
- 6) het voorstel, nationale rechtsmiddelen tegen de terugvordering van de steun voortaan opschortende werking te ontzeggen, moet worden verworpen; nationale administratieve procedures moeten niet Europees worden geharmoniseerd;
- 7) vindt het noodzakelijk dat:
 - de verplichting, steunbedragen die onder de de-minimis-drempel liggen, mee te tellen in het kader van de drie-jaarregeling wordt geschrapt en dat de aanmeldingsdrempels in verband met de de-minimis-regel worden verhoogd; alsook dat
 - er meer mogelijkheden voor borgstellingen, alsook voor reddings- en herstructureringssteun komen;
- 8) vindt het juist dat de Commissie in haar richtsnoeren voor regionale steunmaatregelen aankondigt, in de toekomst de selectie van steunzones binnen een bepaalde limiet aan de lid-staten te willen overlaten, maar ziet geen dwingende reden om het aantal steungebieden verder in te krimpen. De economische dispariteiten tussen de lid-staten en regio's zijn de laatste jaren immers niet af- maar juist toegenomen, en ook moet de statistisch zwakkere helft van de EU-regio's met nationale of regionale middelen kunnen worden gesteund;
- 9) wijst er nogmaals op dat de mogelijkheid dient blijven te bestaan dat regio's die niet voor nationale steun in aanmerking komen toch EG-steun kunnen ontvangen, en schaart zich nogmaals achter het voorstel dat nationale overgangssteun mag worden verleend aan gebieden die momenteel onder artikel 92, lid 3, onder a) en c) vallen, maar in de toekomst van nationale steunverlening zullen worden uitgesloten; de overgangsregelingen voor de structuurfondsen moeten overeenkomstig de door de Commissie nagestreefde coherentie op die voor steunverlening worden afgestemd. Regio's die niet meer onder artikel 92, lid 3, onder a) vallen, zullen aan de, in de voorstellen van de Commissie te verlagen, nationale bevolkingsplafonds moeten worden toegevoegd, maar mogen op generlei wijze een bijkomende belasting voor de plafonds vormen;
- 10) is het eens met het voorstel van de Commissie dat, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel de incoherentie moet worden voorkomen dat zones die voor steunverlening uit de structuurfondsen in aanmerking komen a priori van opname in de regionale-steunkaarten zouden zijn uitgesloten. Dat zou haaks op de nagestreefde cohesie staan;
- 11) vindt dat de door de Commissie voorgestelde marge van 2 % van de nationale bevolkingsplafonds met het oog op overlappingen tussen EU- en nationale steungebieden significant moet worden verhoogd.

Brussel, 14 januari 1999.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Manfred DAMMEYER