



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 12.3.2003
COM(2003) 110 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AANVULLENDE INDICATIEVE RICHTSNOEREN
VOOR DE KANDIDAAT-LIDSTATEN

1. ALGEMEEN KADER EN BIJZONDERE CONTEXT WAARIN DE EERSTE PROGRAMMERING DOOR DE NIEUWE LIDSTATEN ZAL PLAATSVINDEN

Overeenkomstig artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen heeft de Commissie op 1 september 1999 "richtlijnen voor programma's in de periode 2000-2006" gepubliceerd. Dat document moet de nationale en regionale autoriteiten helpen om "hun programmeringsbeleid voor de doelstellingen 1, 2 en 3 van de Structuurfondsen, en de samenhang van dat beleid met het Cohesiefonds te bepalen" met het oog op een optimale benutting van de communautaire bijstand.

Gezien de bijzondere situatie van de regio's in de tien landen die naar verwachting nog in de huidige programmeringsperiode tot de Europese Unie zullen toetreden, en overeenkomstig de gemeenschappelijke standpunten die de Europese Unie heeft ingenomen voor de onderhandelingen over hoofdstuk 21 "Regionaal beleid en coördinatie van structurele instrumenten", heeft de Commissie besloten om "aanvullende indicatieve richtsnoeren" te publiceren.

Dit nieuwe document komt niet in de plaats van de mededeling uit 1999, die het referentiedocument blijft, maar vormt er een nuttige aanvulling op door specifieke aanvullende richtsnoeren te bieden waarin rekening wordt gehouden enerzijds met de bijzondere context in de betrokken landen, en anderzijds met het institutionele kader bij deze uitbreiding.

1.1. Meer steun gedurende de periode vóór de toetreding

Drie financiële instrumenten dragen bij tot de voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op hun toetreding:

- ISPA is de voorloper van het Cohesiefonds;
- SAPARD draagt bij tot de aanpassing van de landbouwsector en van de plattelandsgebieden¹;
- een belangrijk deel van PHARE (economische en sociale cohesie en grensoverschrijdende samenwerking) is een voorafspiegeling van de programma's van de Structuurfondsen.

De diensten van de Commissie vullen deze steun aan met technische bijstand en intensievere ambtelijke samenwerking: twinningregelingen, seminars, draaiboek voor de voorbereiding op de bijstandsverlening uit de Structuurfondsen² en hulp bij de voorbereiding van de programmeringsdocumenten.

¹ Cyprus en Malta komen niet voor ISPA- en SAPARD-steun in aanmerking, maar ontvangen wel subsidies die in hoofdzaak zijn bestemd voor de ontwikkeling van hun ambtelijke apparaat.

² De Commissie heeft de kandidaat-lidstaten voor de voorbereiding op de bijstandsverlening uit de Structuurfondsen een draaiboek voorgesteld met drie opeenvolgende etappes:
- de kandidaat-lidstaten is gevraagd hun beheers- en betalingsautoriteiten op het niveau van de CB's, de OP's of de EPD's als bedoeld in artikel 9, onder n) en o), van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad tegen eind 2001 aan te wijzen om de nodige ambtelijke capaciteit en een passende structuur voor de tenuitvoerlegging tot stand te kunnen brengen. Met het oog op de voorlopige afsluiting van hoofdstuk 21 is hun hetzelfde gevraagd;

Voorts worden nu al EIB-leningen verstrekt voor de financiering van investeringen van cruciaal belang in de kandidaat-lidstaten, vaak als aanvulling op ISPA-subsidies.

1.2. Een realistische en pragmatische aanpak van de tenuitvoerlegging van de bijstandsverlening uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds

Voor de nieuwe lidstaten zal de eerste programmeringsperiode zeer kort zijn omdat zij in het beste geval de jaren 2004-2006 zal omvatten in plaats van zeven jaar zoals bij de huidige lidstaten het geval is. Het is dus wenselijk dat de kandidaat-lidstaten in het eerste stadium van een ontwikkelingsstrategie die een verschuiving van de middellange naar de lange termijn zal kennen, niet pogen om alle problemen aan te pakken en op te lossen die zij in die drie jaar ondervinden, maar veeleer prioriteiten stellen die het mogelijk maken de impact van de Fondsen te concentreren op hun dringendste behoeften.

Voorts beschikken de kandidaat-lidstaten ondanks belangrijke vorderingen nog steeds slechts over beperkte ambtelijke, programmerings-, beheers- en toezichtcapaciteiten. Naleving van de communautaire voorschriften, met name wat overheidsopdrachten en het milieu betreft, blijft zeer moeilijk.

Nagenoeg alle regio's van de tien kandidaat-lidstaten behoren tot de 25% laagst scorende regio's wat BBP per inwoner betreft. De belangrijkste uitdaging bestaat er dus in groeiomstandigheden en -factoren te bevorderen die tot een aanmerkelijke reële convergentie van alle regio's leiden³, en een strategie te kiezen die is toegespitst op de ontwikkeling van investeringen om het concurrentievermogen te vergroten en die tegelijk de weg voorbereidt voor een sterkere banengroei en voor duurzame ontwikkeling.

Bijgevolg moet, om de uitdaging van de tenuitvoerlegging van de eerste programmering in de nieuwe lidstaten (periode 2004-2006) met succes aan te nemen, worden voldaan aan drie essentiële voorwaarden:

- (1) anticiperen: zoveel mogelijk reeds vóór de toetreding met de Commissie werken aan en onderhandelen over de programmeringsdocumenten, zodat de periode van tenuitvoerlegging zo lang mogelijk zal zijn;
- (2) streven naar vereenvoudiging, in welk verband de Commissie en de lidstaten de betrokken landen hebben voorgesteld om te kiezen voor een realistische en pragmatische aanpak van de tenuitvoerlegging van de bijstandsverlening uit de Fondsen in deze eerste programmeringsperiode.

- met de voorlopige afsluiting van hoofdstuk 21 is ingestemd op basis van een verbintenis van de betrokken kandidaat-lidstaat om zijn ontwikkelingsplan, zijn ontwerp-EPD's en zijn operationele programma's die alle in artikel 17, respectievelijk 18 of 19 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad genoemde gegevens bevatten, in te dienen bij de ondertekening van het toetredingsverdrag;

- aangezien de Commissie de ratificatieperiode vóór de toetreding wil gebruiken om de programmeringsdocumenten met de toekomstige lidstaten te bespreken, moeten de ontwerpen van operationele programma's tijdig worden ingediend en de Commissie beveelt sterk aan om het ontwerp-programmacomplement tegelijk met het ontwerp van het EPD of operationele programma in te dienen.

³ Het groeitempo is niet in alle kandidaat-lidstaten even hoog geweest, waarbij in Slovenië, Estland en Hongarije een duidelijker vooruitgang naar convergentie is geboekt. Op regionaal niveau waren de gemiddelde prestaties van de regio's met de hoogste inkomens beter dan die van de regio's met lage inkomens (1995-1998).

Het betreft een aanpak die in overeenstemming blijft met het *acquis*, maar er allereerst op is gericht het aantal bijstandspakketten en communautaire initiatieven te beperken:

- zes van de tien kandidaat-lidstaten hebben gekozen voor het enkelvoudige programmeringsdocument (EPD) als vorm van bijstandsverlening;
 - vier landen zullen een ontwikkelingsplan en een beperkt aantal sectorale operationele programma's indienen, aangevuld met één enkel regionaal operationeel programma voor al hun doelstelling 1-regio's;
 - in de tien landen zullen tussen 2004 en 2006 slechts twee communautaire initiatieven, INTERREG en EQUAL, ten uitvoer worden gelegd;
 - maatregelen van het type LEADER+ of URBAN zullen kunnen worden geïntegreerd in de enkelvoudige programmeringsdocumenten of de operationele programma's;
 - de EPD's of OP's voor doelstelling 1 of 2 kunnen eventueel worden aangevuld met een programma voor grensoverschrijdende samenwerking in het kader van INTERREG III A;
 - in de lopende programmeringsperiode zullen in de nieuwe lidstaten geen innovatieve acties ten uitvoer worden gelegd;
- (3) het aantal bijstandspakketten, prioriteiten en maatregelen beperken door echte keuzes te maken die de bijstandsverlening uit de Structuurfondsen toespitsen op de prioritaire behoeften.

Deze benadering moet het financiële beheer van de toekomstige programma's vergemakkelijken en een flexibeler antwoord mogelijk maken op absorptieproblemen die de tenuitvoerlegging van sommige maatregelen nadelig kunnen beïnvloeden.

De in het communautaire bestek (CB) of het EPD vastgestelde ontwikkelingsstrategie zal niettemin bijzondere aandacht moeten hebben voor de coherentie tussen de verschillende beoogde interventiepakketten en prioriteiten. In die strategie zal ook rekening moeten worden gehouden met de werkelijke absorptiecapaciteit zoals beoordeeld op basis van de capaciteit om projecten voor te bereiden en het bestaan van adequate beheersstructuren voor de verschillende overwogen prioriteiten en maatregelen.

Wat de naleving van de voorschriften betreffende staatssteun betreft, wordt de kandidaat-lidstaten gevraagd om, overeenkomstig het mechanisme dat in de gemeenschappelijke standpunten over het mededingingsbeleid is uiteengezet, een lijst op te stellen van de huidige steunmaatregelen die zij na de toetreding wensen toe te passen en die de voor staatssteun bevoegde autoriteit verenigbaar met het *acquis* acht. Alleen de steunmaatregelen die in de lijst zijn opgenomen en waartegen de Commissie geen bezwaar heeft gemaakt of die anderszins bij de Commissie zijn aangemeld en door haar bij de toetreding zijn goedgekeurd, zullen voor medefinanciering door de Structuurfondsen in aanmerking komen.

2. GEMEENSCHAPPELIJKE INSTITUTIONELE BEHOEFTE VAN ALLE LANDEN: VERSTERKING VAN DE INSTITUTIONELE EN AMBTELIJKE CAPACITEIT

De Commissie heeft in haar eerste voortgangsverslag over de economische en sociale cohesie⁴ en in haar mededeling over het gemeenschappelijke financiële kader voor de toetredingsonderhandelingen gewezen op de noodzaak de institutionele capaciteit van de kandidaat-lidstaten verder te versterken.

Gezien de met de pretoetredingsinstrumenten opgedane ervaring zullen de doelstellingen voor de periode 2004-2006 moeten zijn gericht op:

- de vorming van "reserves van nuttige projecten", de enige manier voor de nieuwe lidstaten om de beschikking te hebben over een toereikend aantal zorgvuldig voorbereide projecten dat het hun mogelijk maakt de communautaire steun volledig te besteden;
- de totstandbrenging van mechanismen die de doorzichtigheid van de investeringen garanderen doordat de procedures voor openbare aanbesteding worden gecontroleerd en doordat de bevoegde autoriteiten op nationaal en regionaal niveau gegevens uitwisselen/wederzijds controleren;
- de ontwikkeling van doeltreffende tenuitvoerleggingssystemen, met name wat onderwijs, opleiding en de werkgelegenheid betreft.

De beste methode zal zijn zich te concentreren op de volgende prioriteiten:

- versterking van de capaciteit en de middelen van de met de programmering belaste diensten;
- versterking of oprichting van geschikte uitvoerende instanties;
- initiële en permanente opleiding van het personeel en ontwikkeling van het menselijke kapitaal als sleutelfactoren bij de ondersteuning van structurele veranderingen en de bevordering van economische en sociale cohesie;
- verbetering van de vakbekwaamheid van de overheidsdiensten op het gebied van de informatie- en communicatietechnologieën (ICT's).

Meer in het algemeen is het belangrijk om de capaciteit van de met misdaadbestrijding belaste autoriteiten (politiediensten en gerechtelijke instanties) te versterken zowel door verbetering van de toerusting als door opleiding van het personeel⁵.

⁴ COM (2002) 46 definitief van 30.1.2002.

⁵ In de huidige programmeringsperiode verleent de Gemeenschap reeds bijstand voor op economische en sociale cohesie gerichte initiatieven die indirect tot de misdaadbestrijding bijdragen: in Italië bevat een doelstelling 1-programma voor de *Mezzogiorno* acties betreffende de veiligheid, waarbij het gaat om een specifiek geval van structurele problemen in de samenleving die van invloed zijn op de economische en sociale ontwikkeling van de regio's. Via INTERREG kunnen gerichtere maatregelen aan de binnen- en buitengrenzen en in de grensoverschrijdende gebieden van de Unie worden genomen, met name in het kader van stedelijke ontwikkeling, maatschappelijke integratie en gerechtelijke en bestuurlijke samenwerking.

3. SECTORALE BEHOEFTE EN PRIORITEITEN VAN DE KANDIDAAT-LIDSTATEN

3.1. Aanzienlijke behoeften op het gebied van infrastructuur en toerusting

Maatregelen om voor doeltreffende verbindingen met de Europese Unie en de andere markten te zorgen en om de plaatselijke belemmeringen voor de handel en de arbeidsmobiliteit te verminderen zijn voor doorslaggevend belang voor de economische inhaalbeweging van de toekomstige lidstaten.

De infrastructuur- en toerustingsbehoeften van deze landen zijn zeer aanzienlijk, niet alleen wat vervoer, energie en het milieu betreft, maar ook op de eveneens voor financiering uit de Structuurfondsen in aanmerking komende terreinen van de informatiemaatschappij, onderzoek, onderwijs en gezondheidszorg.

Volgens de TINA-studie⁶ bedragen de kosten van de aanleg van de vervoersinfrastructuur die in de LMOE's tot stand moet worden gebracht om te voldoen aan de doelstellingen en criteria van de voor de huidige lidstaten geldende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet⁷, in totaal ongeveer 90 miljard euro. Andere studies ramen de kosten van de toepassing van de communautaire milieunormen op 50 à 100 miljard euro. In de komende 10 jaar zullen dus alleen al in deze twee sectoren jaarlijkse investeringen van 15 à 20 miljard euro nodig zijn.

Grote infrastructuurprojecten zouden bij voorrang door het Cohesiefonds moeten worden medegefinancierd. De Commissie heeft dan ook voorgesteld om voor de nieuwe lidstaten ongeveer een derde van het totaalbedrag in de structurele instrumenten beschikbaar te stellen via het Cohesiefonds, vergeleken met 18% voor de huidige cohesielanden. In de ontwikkelingsstrategie van het plan (of het EPD) zal moeten worden gezorgd voor synergie van de voor het Cohesiefonds uitgestippelde sectorstrategieën op vervoers- en milieugebied met de strategieën die ten grondslag liggen aan de bijstandspakketten van de Structuurfondsen. Op nuttige wijze zal een beroep op EIB-leningen kunnen worden gedaan ter aanvulling van de medefinanciering door de Structuurfondsen of het Cohesiefonds.

Om versnippering van de communautaire bijdragen te voorkomen zullen de maatregelen of acties op deze gebieden moeten worden geconcentreerd op projecten waarvoor wordt aangetoond dat:

- zij bijdragen tot de structurele aanpassing van de betrokken subsidiabele zone of regio;
- de eindbegunstigden beschikken over de nodige capaciteit voor de voorbereiding en tenuitvoerlegging ervan.

⁶ Er dient een evaluatie van de vervoersinfrastructuur te worden uitgevoerd.

⁷ Beschikking nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet - PB L 228 van 9.9.1996.

3.2. Vervoer

Er moeten zo'n 19.000 km wegen, 21.000 km spoorwegen, 4.000 km waterwegen, 40 luchthavens en 20 zeehavens worden aangelegd of (wegens de mate van veroudering van de betrokken infrastructuur) heraangelegd.

De richtsnoeren uit 1999 worden aangevuld met 5 prioriteiten:

- (1) modernisering van de netten door belangrijke investeringen in:
 - de ontwikkeling van de (soms nog zeer weinig ontwikkelde) snelwegnetten;
 - de aanpassing van de bestaande wegennetten aan de communautaire normen⁸, met name wat het gewicht en de afmetingen van de voertuigen betreft⁹;
 - de modernisering van de spoorwegnetten, die aan het verouderen zijn en waarin sinds verscheidene decennia te weinig wordt geïnvesteerd;
- (2) verbetering van de infrastructuur voor stadsvervoer, die momenteel niet is aangepast aan het bijzonder sterk toegenomen verkeer;
- (3) inachtneming van de doelstellingen van het Witboek over het Europese vervoersbeleid¹⁰, met name op het gebied van de knelpunten, de veiligheid¹¹ en de ontwikkeling van het zeevervoer over korte afstanden en van het riviertransport, met inbegrip van de nodige havenverbindingen, vooral voor de Donau;
- (4) verbetering van de veiligheid van de wegen;
- (5) modernisering van het spoorwegstelsel, waarbij het ambitieuze doel het aandeel van de spoorwegen in het vrachtverkeer tegen 2010 op 35% te houden¹² moet worden verwezenlijkt door een nieuw evenwicht tussen de vervoerswijzen en intermodaliteit na te streven en door de spoorwegmaatschappijen te herstructureren.

Er moeten derhalve drie actieniveaus worden onderscheiden:

- de pan-Europese corridors en ruimten die tijdens de ministeriële conferenties op Kreta en in Helsinki zijn gedefinieerd;

⁸ Richtlijn 96/53/EG.

⁹ Naar schatting is 70% van het wegennet van de LMOE's niet geschikt voor verkeer dat voldoet aan de norm van maximaal 11,5 ton per as.

¹⁰ COM (2001)370.

¹¹ Gezien de eisen die aan de veiligheid van de wegen moeten worden gesteld, zal voor wegenprojecten worden aanbevolen om de impact op de veiligheid vooraf te analyseren.

¹² De kandidaat-lidstaten beschikken over een dicht spoorwegnet dat bijna 40% van het vrachtverkeer voor zijn rekening neemt (8% in de Unie). Doordat de infrastructuur verouderd is en de spoorwegmaatschappijen zich niet hebben aangepast, dreigen deze laatste het af te moeten leggen tegen het wegvervoer, met alle gevolgen vandien: congestie, milieuoverlast en onveiligheid op de weg. Als een krachtig beleid achterwege blijft, zou volgens de huidige tendensen het aandeel van de spoorwegen in het vrachtverkeer tegen 2010 tot 10% kunnen zijn gedaald.

- het toekomstige trans-Europese net zoals bepaald bij onderhandelingen in het kader van de technische aanpassing van Beschikking nr. 1692/96/EG betreffende communautaire richtsnoeren;
- de netten van regionaal en stedelijk belang.

Het Cohesiefonds zal overeenkomstig de desbetreffende verordening uitsluitend bijstand verlenen voor infrastructuurprojecten op het trans-Europese net. De Structuurfondsen zullen tot taak hebben als aanvulling daarop bijstand te verlenen voor regionale infrastructuur die toegang biedt tot het trans-Europese net, voor stedelijke infrastructuur en voor niet-infrastructurele acties (bijvoorbeeld de opleiding van personeel). In steden zal de bijstand bij voorrang gaan naar ondersteuning van het mobiliteitsbeleid, waarbij het openbaar vervoer een voorkeursbehandeling zal krijgen¹³.

3.3. Milieu

Milieumaatregelen moeten worden gesubsidieerd via structurele acties in de vorm van:

- rechtstreekse financiering van milieu-investeringen om bij te dragen tot de tenuitvoerlegging van het *acquis* op milieugebied (drinkwater, afvalwater, afvalbeheer);
- integratie van het milieu in andere beleidsterreinen, waardoor ontwikkeling op een duurzamere wijze zal worden bevorderd¹⁴.

*Water*¹⁵:

Terwijl van de bevolking van de Unie 90% op een drinkwaterleidingnet en 70% op een gemengd rioolstelsel is aangesloten, is de situatie in de kandidaat-lidstaten zo dat de openbare drinkwatervoorziening 60% van de bevolking bereikt en dat 42% van het afvalwater wordt gezuiverd, waarvan slechts een gering deel zodanig dat aan de communautaire normen wordt voldaan.

De prioriteiten uit 1999 zijn volledig van toepassing voor de periode 2004-2006.

Afvalbeheer

Hoewel de kandidaat-lidstaten op grote schaal voorzieningen voor recycling van afvalstoffen hebben getroffen, hebben zij bijna allemaal moeite om de in de

¹³ Communautaire steun ten laste van de speciale begrotingsmiddelen voor trans-Europese netten dient beperkt te blijven tot 10% van de totale kosten van een project (Verordening (EG) nr. 2236/95) en de nieuwe lidstaten zullen vanaf hun toetreding voor dergelijke steun in aanmerking komen. Er zal dus moeten worden gezorgd voor coördinatie van het Cohesiefonds en de Structuurfondsen met dit instrument (op grond van de bepaling dat cumulering van steun niet is toegestaan). De Commissie heeft voorgesteld de verordening te wijzigen om medefinanciering ten belope van 20% mogelijk te maken voor de grensoverschrijdende gedeelten van de vervoersinfrastructuur die de Unie met de kandidaat-lidstaten verbindt.

¹⁴ *De strategie voor duurzame ontwikkeling* die de Europese Raad in juni 2001 in Göteborg heeft goedgekeurd, biedt een belangrijk kader voor de periode 2004-2006 en daarna.

¹⁵ In de programma's/projecten dient rekening te worden gehouden met de eisen die in de kaderrichtlijn betreffende het waterbeleid worden gesteld.

communautaire richtlijn vastgestelde doelstellingen¹⁶ te halen. De bestaande installaties zijn niet gemoderniseerd en bij gebrek aan overheidssubsidies moesten sommige ervan worden gesloten. Deze situatie zal nog wel verslechteren want waarschijnlijk zal de economische groei die voor de komende jaren voor deze landen wordt verwacht, een belangrijke impact hebben op de geproduceerde hoeveelheid afvalstoffen. Bijgevolg zal steun uit de structurele instrumenten op dit gebied van het grootste belang zijn om duurzame ontwikkeling in de uitgebreide Unie mogelijk te maken, ook al geldt voor het merendeel van de betrokken landen een overgangperiode voor de voornaamste richtlijnen waarvan de tenuitvoerlegging hoge investeringen vergt.

De nieuwe lidstaten zullen, terwijl zij ervoor zorgen dat zij de in het kader van de onderhandelingen aangegane verbintenissen wel degelijk nakomen, de aanbevelingen uit 1999 moeten toepassen ten aanzien van het beheer en de verwijdering van vaste stedelijke, industriële en gevaarlijke afvalstoffen, de recycling van en terugwinning van stoffen uit afval en de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen¹⁷, een en ander in overeenstemming met het beleid en de regelgeving van de Gemeenschap (zie pagina 13 van het document uit 1999).

Voorts zullen de nieuwe lidstaten hoofdzakelijk aandacht moeten besteden aan de volgende drie prioriteiten:

- de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging¹⁸;
- de totstandbrenging van infrastructuur om natuurrampen te voorkomen;
- de bescherming van de regio's die met een duurzame natuurlijke handicap te kampen hebben.

3.4. Energie

De prioriteiten in deze sector zullen moeten worden geconcentreerd op acties die erop zijn gericht:

- de energienetten en de koppeling ervan aan die van het westen te versterken;
- de grote achterstand van de betrokken landen op het gebied van energie-efficiëntie in te halen¹⁹;
- het doel van verdubbeling van het aandeel van hernieuwbare energiebronnen te bereiken, welk doel voor alle lidstaten geldt²⁰.

¹⁶ In de huidige lidstaten moest in 2001 50% van de afvalstoffen worden gerecycled.

¹⁷ Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen - PB L 182 van 16.7.1999, blz. 1.

¹⁸ Deze richtlijn is de belangrijkste uitdaging op milieugebied waarvoor het bedrijfsleven in de kandidaat-lidstaten zich geplaatst ziet, aangezien meer dan 6.000 industriële inrichtingen zich tussen nu en 2007 belangrijke investeringen zullen moeten getroosten om aan de bepalingen ervan te voldoen. Steun uit de Structuurfondsen in het kader van nationale of regionale steunregelingen zou tot het bereiken van dit doel kunnen bijdragen voorzover de voorschriften inzake staatssteun dat mogelijk maken.

¹⁹ Hun economieën zijn veel energie-intensiever dan die van de huidige lidstaten, wat ongunstige milieueffecten heeft.

Bovendien zouden, zonder wijziging van de basisteksten betreffende het Cohesiefonds, sommige acties op grond van de flexibiliteitsregel in aanmerking kunnen worden genomen:

- acties om verontreiniging door thermische elektriciteitscentrales tegen te gaan (stoffiltering, rookgasontzwaveling);
- acties om de energie-efficiëntie drastisch te verbeteren;
- acties ten gunste van het gebruik van hernieuwbare/niet-vervuilende energiebronnen.

Het EFRO is het financiële instrument voor investeringen in de netten en eventueel in de energieproductie.

Aan communautaire steunverlening zal de voorwaarde worden verbonden dat structurele hervormingen worden doorgevoerd om de richtlijnen in de sectoren gas en elektriciteit te kunnen toepassen (scheiding tussen distributie en productie, instelling van een regelgevende instantie, vaststelling van tarieven). Voor dergelijke hervormingen zal door de Structuurfondsen gesubsidieerde technische bijstand nodig zijn.

3.5. Sector visserij

De productie van de sector visserij in de aan zee gelegen kandidaat-lidstaten is scherp gedaald als gevolg van overbevissing en de instorting van de markten. Hoewel de vissersvloten zeer sterk zijn ingekrompen, blijven zij tamelijk oud en weinig concurrerend. De visserij-industrie heeft een verouderde infrastructuur die een ingrijpende aanpassing aan de Europese normen nodig heeft.

Bij de vaststelling van de prioriteiten zal rekening moeten worden gehouden met de eind 2002 door de Raad goedgekeurde hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

3.6. Landbouw en plattelandsontwikkeling²¹

In de meeste kandidaat-lidstaten is de herstructurering van de landbouw en van de levensmiddelenindustrie ondanks alle inspanningen en geslaagde ontwikkelingen nog verre van voltooid. Het concurrentievermogen van landbouw en voedingssector is in deze landen doorgaans veel kleiner dan het gemiddelde voor de Unie.

Door de ongunstige structuur van de landbouwbedrijven, en met name door de vele kleine landbouwbedrijven en door het voortbestaan van een semi-zelfvoorzienende landbouw naast een opkomende commerciële landbouwsector, is er sprake van een serie bestuurlijke en economische dilemma's voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dit structurele dualisme zou de politieke spanningen tijdens het herstructureringsproces kunnen verergeren wanneer niet alleen op het gebied van de

²⁰ In de mediterrane lidstaten en in Cyprus wordt reeds volop gebruik gemaakt van thermische zonne-energie.

²¹ De Commissie heeft haar standpunt toegelicht in haar thematische document "Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP" - SEC(2002) 95 definitief van 30.1.2002.

structuur van de landbouwbedrijven ontwikkelingsacties nodig zullen zijn, maar ook op het gebied van de infrastructuur in de stadia vóór en na de landbouw en op het gebied van de dienstverlening en de werkgelegenheid buiten de landbouw.

Wat de plattelandsontwikkeling betreft, hebben de meeste kandidaat-lidstaten reeds ervaring opgedaan dankzij de concipiëring en tenuitvoerlegging van beleid dat wordt medegefinancierd door het pretoetredingsinstrument SAPARD²². Omdat de programmeringsperiode kort is, zullen de nieuwe lidstaten moeten voortbouwen op de ervaring van het voor SAPARD opgerichte uitvoeringsorgaan, selectief moeten zijn bij de keuze van hun maatregelen en hun financiële middelen moeten concentreren op hun belangrijkste behoeften tijdens de betrokken periode²³.

3.7. Justitie en binnenlandse zaken²⁴

Veiligheid en een behoorlijke rechtsstaat zijn fundamentele voorwaarden voor economische en sociale ontwikkeling. Netwerken van georganiseerde misdaad moeten dus worden bestreden.

De programma's voor de periode 2004-2006 dienen daaraan bij te dragen door:

- het bestaan te garanderen van de institutionele capaciteit die nodig is om overheidsmiddelen bijeen te brengen en te besteden en om het gebruik ervan te controleren;
- de rechtsstaat via bewustmaking van het publiek te bevorderen;
- een cultuur van "misdadbestrijding" te stimuleren, met name via samenwerking tussen alle actoren die een rol kunnen spelen in de misdaadpreventie op regionaal of plaatselijk niveau (gerechtelijke instanties en politiediensten, ondernemers, vakbonden, niet-gouvernementele organisaties, vertegenwoordigers van de Europese instellingen, enz.);
- de capaciteit van de met misdadbestrijding belaste autoriteiten (gerechtelijke instanties en politiediensten) te versterken, met name via een betere personeelsopleiding.

3.8. Werkgelegenheid en menselijk kapitaal

In de in Lissabon overeengekomen agenda wordt het accent gelegd op de noodzaak meer te investeren in het menselijke kapitaal. Dit is bijzonder belangrijk in de kandidaat-lidstaten, waar de arbeidsparticipatie is gedaald en de werkloosheid sterk

²² Verordening (EG) nr. 1268/1999 van de Raad.

²³ In de meeste nieuwe lidstaten zal een groot deel van hun maatregelen voor plattelandsontwikkeling worden geïntegreerd in hun door de afdeling Oriëntatie van het EOGFL medegefinancierde doelstelling 1-programma.

²⁴ In de huidige programmeringsperiode verleent de Gemeenschap reeds bijstand voor op economische en sociale cohesie gerichte initiatieven die indirect tot de misdadbestrijding bijdragen: in Italië bevat een doelstelling 1-programma voor de *Mezzogiorno* acties betreffende de veiligheid, waarbij het gaat om een specifiek geval van structurele problemen in de samenleving die van invloed zijn op de economische en sociale ontwikkeling van de regio's. Via INTERREG kunnen gerichtere maatregelen aan de binnen- en buitengrenzen en in de grensoverschrijdende gebieden van de Unie worden genomen, met name in het kader van stedelijke ontwikkeling, maatschappelijke integratie en gerechtelijke en bestuurlijke samenwerking.

is toegenomen, met name als gevolg van de herstructurering van de economieën van deze landen en van hun arbeidsmarkten. Van de tien kandidaat-lidstaten hebben er zes een veel hoger werkloosheidspercentage dan het communautaire gemiddelde. Er blijven grote regionale verschillen bestaan, vaak tussen het hoofdstedelijke gebied en de andere regio's. Het percentage werkende vrouwen is vaak minder sterk gedaald dan het percentage werkende mannen, wat verband houdt met de concentratie van het verlies van arbeidsplaatsen in de industrie en met de groei van dienstverlenende activiteiten.

De prioriteiten inzake de ontwikkeling van het menselijke kapitaal vloeien voort uit de prioriteiten en conclusies zoals aangegeven in de gezamenlijke beoordeling van de prioriteiten voor het werkgelegenheidsbeleid (JAP) die de Commissie en elke kandidaat-lidstaat samen vaststellen²⁵. Zij moeten een solide basis leggen om:

- een actief werkgelegenheidsbeleid te bevorderen, wat betekent dat de bestaande programma's geëvalueerd en met aandacht gevolgd moeten worden om ze doeltreffender te maken en te ontwikkelen in het kader van een algehele activeringsstrategie die er ook op is gericht de regionale onevenwichtigheden te corrigeren;
- te zorgen voor verbetering op het gebied van de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening en de bemiddelingsbureaus, die het belangrijkste instrument vormen waarover de kandidaat-lidstaten beschikken om een actief werkgelegenheidsbeleid tot stand te brengen en om uitvoering te geven aan preventieve strategieën die zijn gebaseerd op drie functies: arbeidsbemiddeling, aanpassing van arbeidsplaatsen en beroepskeuzevoorlichting. De steun moet hoofdzakelijk worden gebruikt om de cliëntèle van de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening te vergroten, vooral in de achterstandsgebieden, om het personeel van deze diensten op te leiden en om geautomatiseerde systemen voor het zoeken van werk op te zetten;
- de systemen voor (met name middelbaar en hoger) onderwijs en voor opleiding te ontwikkelen, de kwaliteit ervan te verbeteren en ervoor te zorgen dat die systemen beter in staat zijn om de opleidingsbehoeften van de verschillende economische sectoren te onderkennen en te voorzien en om op die behoeften te reageren;
- verschillen en segregatie tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt aan te pakken en te voorkomen, met name waar het erom gaat vaardigheden op computergebied en in andere dienstverlenende sectoren te ontwikkelen. Belangrijk daarbij is dat kwaliteitsopvang voor kinderen en zorgafhankelijke personen beschikbaar wordt gesteld en dat gezinsvriendelijke maatregelen worden genomen;
- sociale insluiting via geïntegreerde sociaal-economische steunverlening aan leden van kansarme groepen te bevorderen, de deelname aan het lager en middelbaar onderwijs in die groepen te vergroten en het aanbod van omscholingsprogramma's te ontwikkelen met het oog op verbetering van de

²⁵

De JAP bevat een analyse van de grote problemen en de belangrijkste uitdagingen waarvoor de betrokken kandidaat-lidstaat zich geplaatst ziet bij zijn voorbereiding om volledig uitvoering te kunnen geven aan de Europese strategie voor werkgelegenheid.

situatie van die kansarmen op de arbeidsmarkt; de discriminatie van etnische of taalminderheden (en vooral van de Roma) te bestrijden door daartoe maatregelen te nemen in zowel de overheids- als de privésector.

Ter verwezenlijking van deze prioriteiten moet op alle niveaus het vereiste soort steun worden verleend.

3.9. Onderzoek en ontwikkeling

De uitbreiding van de Europese Unie met de kandidaat-lidstaten zal samenvallen met de eerste ontwikkelingen op het gebied van het project van een Europese onderzoeksruimte²⁶, dat erop is gericht om in Europa een zo gunstig mogelijk klimaat te scheppen voor de ontwikkeling van het onderzoek en de bevordering van innovatie. In samenhang met deze uitdaging heeft de Europese Raad in maart 2002 in Barcelona een kwantitatief doel voor het Europese onderzoeksbeleid vastgesteld: de financiële inspanning voor onderzoeks- en innovatieactiviteiten moet tegen 2010 zijn gestegen tot 3% van het BBP van de Unie.

De uitbreiding biedt gunstige vooruitzichten voor de totstandbrenging van de Europese onderzoeksruimte aangezien de uitwisseling en de mobiliteit van onderzoekers erdoor zullen worden vergemakkelijkt en er meer samenwerking zal zijn tussen op sleutelgebieden van de wetenschap werkzame onderzoeksteams uit de kandidaat-lidstaten die worden betrokken bij de kaderprogramma's voor OTO.

De kandidaat-lidstaten hebben een lange wetenschappelijke en universitaire traditie, maar desondanks kan de confrontatie van hun onderzoekssystemen met die van de huidige lidstaten allerlei risico's meebrengen. Zo kan de mobiliteit van onderzoekers ten koste van die landen gaan en kunnen er grote wetenschappelijke sectoren verdwijnen of verzwakt raken wegens het ontbreken van adequate of aan de internationale normen beantwoordende infrastructuur.

De meeste kandidaat-lidstaten hebben in de afgelopen tien jaar minder middelen voor onderzoek beschikbaar gesteld en als gevolg van een aantal golven van "brain drain" is het menselijke potentieel verzwakt. Er is dan ook sprake van een groeiende kloof tussen de verst gevorderde landen van het Europa van de Vijftien en het merendeel van de kandidaat-lidstaten wat essentiële aspecten van de onderzoekscapaciteit betreft zoals het menselijke potentieel, het niveau van de investeringen door overheid en privé-sector, enz. Verscheidene factoren beperken de innovatiedynamiek en het concurrentievermogen van die landen:

- wat technologische, juridische en financiële dienstverlening van internationaal niveau aan bedrijven betreft, zijn de geleverde prestaties zwak;
- er wordt onvoldoende kapitaal beschikbaar gesteld voor innovatie of voor de oprichting van technologiebedrijven;
- voor de kleinste bedrijven is toegang tot dergelijke financiering een complexe zaak.

²⁶

De Europese Raad heeft dit project in maart 2000 in Lissabon goedgekeurd.

Aanbevolen wordt om in de bijstandspakketten de nodige aandacht te besteden aan drie prioriteiten:

- (1) het menselijke kapitaal op onderzoeksgebied versterken en ontwikkelen:
 - de opleiding van onderzoekers verbeteren;
 - het werk van jonge onderzoekers aan het begin van hun loopbaan steunen;
 - de jongsten stimuleren om voor wetenschappelijke onderwijsrichtingen te kiezen;
 - informatienetwerken ontwikkelen, met name op basis van het GRID-concept;
 - de mobiliteit van onderzoekers bevorderen door de ontwikkeling van vaardigheden en de overdracht ervan naar en uit de kandidaat-lidstaten en door verruiming van de loopbaanmogelijkheden voor onderzoekers;
 - wetenschappers die de kandidaat-lidstaten hebben verlaten, helpen om er terug te keren;
- (2) de bestaande infrastructuur versterken en nieuwe infrastructuur ontwikkelen naar gelang van de behoeften en het sociaal-economische klimaat in de kandidaat-lidstaten²⁷;
- (3) interactie bevorderen tussen onderwijs, beroepsopleiding, economische ontwikkeling, onderzoek, toegang tot risicokapitaal en dienstverlening aan bedrijven in oprichting of in ontwikkeling, enz.

De prioriteit "Netwerken en industriële samenwerking" in de richtsnoeren uit 1999 is voor de kandidaat-lidstaten van bijzonder belang.

3.10. Bedrijfs- en innovatiecultuur

Het midden- en kleinbedrijf, dat een sleutelrol te spelen heeft in de groei van economie en werkgelegenheid in de kandidaat-lidstaten, draagt bij tot het scheppen van banen en welvaart en een hogere productiviteit, vooral in de dienstensector. Het midden- en kleinbedrijf ondervindt echter nog steeds problemen, vooral wat de toegang tot financiering betreft, maar ook op het gebied van innovatieontwikkeling, technologieoverdracht, toegang tot informatie en management. Er moet dus een bedrijfs- en innovatiecultuur worden ontwikkeld die gunstiger is voor de bedrijven.

Het bestaande innovatiebeleid is recent of nog niet dynamisch genoeg. Bovendien wordt de draagwijdte van de door de regeringen genomen maatregelen vaak beperkt door een strikt begrotingsbeheer.

In deze sector is met name aandacht nodig voor:

²⁷ Prioriteit moet worden gegeven aan infrastructuur waarvan mag worden verwacht dat deze een kritische massa van middelen zal vormen die transnationaal toegankelijk is, ongeacht om welke wetenschappelijke sector het gaat.

- de aanbevelingen in het Europees handvest voor kleine bedrijven²⁸;
- maatregelen op het gebied van toegang tot financiering (kredietgaranties en risicokapitaal);
- de bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten en de herstructurering van de octrooibureaus;
- technologieoverdracht en de verspreiding van de onderzoeksresultaten;
- samenwerking tussen onderzoekscentra en ondernemingen en, via organisaties, tussen het bedrijfsleven, het bankwezen, het onderwijs, beroepsorganisaties en netwerken van ondernemingen;
- initiatieven om het ondernemingsklimaat te verbeteren;
- vereenvoudiging van de administratieve procedures en verlaging van de kosten voor de bedrijven, met name voor jonge, snel groeiende bedrijven;
- dienstverlening van het midden- en kleinbedrijf.

3.11. Informatiemaatschappij

Op het gebied van de telecommunicatie-infrastructuur hebben de kandidaat-lidstaten nog een grote achterstand vergeleken met het gemiddelde voor de Unie, maar ook de onderlinge verschillen zijn groot. Er heeft reeds een moderniseringsproces plaatsgevonden op het gebied van openbare infrastructuurnetten voor geavanceerde communicatie, bijvoorbeeld voor toegang tot breedband. De bereikte mate van modernisering loopt echt nog sterk uiteen.

De meeste van die landen zullen dus veel moeten investeren om te voldoen aan het *acquis*, dat voorschrijft dat de basisdiensten (vaste lijnen, fax en smalbandtoegang tot het internet) overal tegen een redelijke prijs beschikbaar moeten zijn.

De zwakkere koopkracht van de plaatselijke economieën en het feit dat het moeilijk is om de benodigde investeringen uit commerciële bronnen te verkrijgen (investeringen die op korte termijn niet erg winstgevend zijn), brengen de haalbaarheid van het actieplan eEurope 2005 ernstig in gevaar.

In deze context zullen de structurele acties moeten bijdragen tot:

- de ontwikkeling van nationale en regionale strategieën inzake de informatiemaatschappij;
- investeringen voor de tenuitvoerlegging van het *acquis* op het gebied van de communicatiediensten;
- de tenuitvoerlegging van het actieplan eEurope 2005 in die landen.

Over de steun op dit gebied zal worden beslist in het licht van de resultaten van een volledige analyse en een vergelijkende evaluatie van de nationale en regionale

²⁸

http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/charter/charter_nl.pdf

behoefden. Om de betrokken doelstellingen te bereiken zal moeten worden gewerkt met alomvattende strategieën inzake de informatiemaatschappij (ontwikkeling van de infrastructuur en van de inhoud) waarin rekening wordt gehouden met de Europese, nationale en regionale prioriteiten en die erop zijn gericht die prioriteiten op passende wijze in andere takken van communautair beleid te integreren.

Ten slotte zal de Gemeenschap slechts bijstand verlenen als structurele hervormingen worden doorgevoerd die het mogelijk maken de richtlijnen in de sector communicatiediensten ten uitvoer te leggen. Voor die hervormingen zal technische bijstand nodig zijn.