

rapport

2004

Commissie Sociaal-Economische Deskundigen

Met Europa meer groei

SER

Sociaal-
Economische
Raad

rapport

van de Commissie Sociaal-
Economische Deskundigen

Met Europa meer groei

mei 2004

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden. Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER. De SER beschikt ook over een eigen site op Internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2004, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

Telefoon: 070 - 3 499 499

Telefax: 070 - 3 832 535

E-mail: ser.info@ser.nl

Internet: www.ser.nl

ISBN 90-6587-880-7 / CIP

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	11
1.1	Probleemstelling	11
1.2	Centrale beleidsopgave	12
1.3	Vraagstelling	14
1.4	Opzet van het rapport	15
2.	Analysekader	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Economische groei en het sociaal-economisch beleid	17
2.2.1	Doelstellingen van het sociaal-economisch beleid	17
2.2.2	Economische groei en de overige beleidsdoelstellingen	19
2.3	Beleidsmogelijkheden voor een hogere economische groei	23
2.3.1	Determinanten van economische groei	23
2.3.2	De omvang en benutting van het arbeidspotentieel	25
2.3.3	Kapitaalaccumulatie en technologische ontwikkeling	26
2.4	Europese beleidsmogelijkheden	30
2.4.1	Wat is en kan de EU?	30
2.4.2	Het subsidiariteitsbeginsel	31
2.4.3	Instrumenten van EU-beleid	34
2.5	Verdere uitwerking probleemstelling	36
2.5.1	Europese dimensie groeifactoren	36
2.5.2	Nadere toespitsing probleemstelling	39
3.	De interne markt	41
3.1	Inleiding	41
3.2	De interne markt als basis voor het Europese groeivermogen	42
3.2.1	Algemeen	42
3.2.2	De effecten van de interne markt op groei en werkgelegenheid	43
3.2.3	De kosten van de onvoltooide integratie	45
3.2.4	Resterende verschillen tussen lidstaten	45
3.2.5	De externe dimensie van de interne markt	46
3.3	De staat van de interne markt	47
3.3.1	Goederen	47
3.3.2	Diensten	48
3.3.3	(Financieel) kapitaal	51
3.3.4	Arbeid	52
3.4	De opening van de netwerksectoren	53
3.4.1	Algemeen	53
3.4.2	Telecommunicatie	54
3.4.3	Elektriciteit en gas	56
3.4.4	Tot besluit	57
3.5	Fysieke infrastructuur en trans-Europese netwerken	58

3.6	Betere kwaliteit en implementatie van Europese regelgeving	61
3.6.1	Administratieve lastendruk, Europees en nationaal	61
3.6.2	Betere wetgeving	62
3.6.3	Betere implementatie door lidstaten	62
3.6.4	Bij wijze van voorbeeld: de Europese aanbestedingsregels	63
3.6.5	Mededingingsbeleid, staatssteun en diensten van algemeen belang	66
3.7	De bijzondere positie van de nieuwe lidstaten	71
3.8	Tot besluit	74
4	Fiscaliteit en de goede werking van de interne markt	77
4.1	Inleiding	77
4.2	Het fiscale acquis	78
4.2.1	Kort overzicht	78
4.2.2	Hiaten in het fiscale acquis en verstoring van de marktwerking	79
4.3	Uitgangspunten en analysekader, toegespitst op de VpB	83
4.3.1	Waarom toespitsing op de VpB?	83
4.3.2	Argumenten om de VpB te behouden	83
4.3.3	Analysekader: externe effecten en schaalvoordelen	85
4.4	Wegnemen fiscale barrières in de VpB	88
4.4.1	Nadere specificatie fiscale barrières	88
4.4.2	Afzonderlijke oplossingen of grondslagharmenisatie?	89
4.4.3	Mogelijkheden voor grondslagharmenisatie	89
4.5	Belastingconcurrentie en VpB	92
4.5.1	Gevoeligheid van kapitaalstromen voor belastingverschillen	92
4.5.2	Welk VpB-Tarief als maatstaf?	93
4.5.3	Druk op de VpB-tarieven in de oude lidstaten?	95
4.5.4	Belastingconcurrentie na de uitbreiding	100
4.5.5	‘Race to the bottom’?	102
4.6	Strategische overwegingen	103
4.6.1	Afweging voor- en nadelen belastingharmenisatie	103
4.6.2	Voorlopige conclusie: harmenisatie VpB wenselijk	106
4.6.3	Politieke realiteit dwingt tot nadere prioriteitstelling	107
4.6.4	Grondslagharmenisatie en belastingconcurrentie	108
4.6.5	Wat moet Nederland doen?	109
5	Het sociale acquis en de uitbreiding	113
5.1	Inleiding	113
5.2	Economische groei en vestigingsplaatsconcurrentie	114
5.2.1	Inhaalgroei in de nieuwe lidstaten	114
5.2.2	Comparatieve voordelen nieuwe lidstaten	115
5.2.3	Vestigingsplaatsconcurrentie: sociale dumping?	116
5.3	Toespitsing op de sociale zekerheid	118
5.3.1	Overzicht acquis arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid	118
5.3.2	Waarom toespitsing op socialezekerheidsuitgaven?	122
5.4	Sociale zekerheid en concurrentiepositie	123
5.4.1	Vooronderstellingen sociale dumpinghypothese	123
5.4.2	Kritische bespreking sociale dumpinghypothese	124
5.4.3	De situatie in de nieuwe lidstaten	128
5.5	Conclusie	129

6.	Benutting van het arbeidspotentieel	131
6.1	Inleiding	131
6.2	Meerwaarde Europees beleid bij verhoging arbeidsdeelname	131
6.2.1	Vergrijzing en arbeidsdeelname	131
6.2.2	Afspraken hogere arbeidsdeelname	134
6.2.3	Meer bevoegdheden of minder ambitieuze doelstellingen?	137
6.2.4	Voorstellen voor versterking van de opencoördinatiemethode	140
6.3	Betere werking van de Europese arbeidsmarkt	142
6.3.1	Inleiding	142
6.3.2	Resterende belemmeringen voor arbeidsmobiliteit	143
6.3.3	Mobiliteit van hooggekwalificeerden en studenten	146
6.3.4	Detachering en de vrijmaking van het dienstenverkeer	148
6.4	Conclusie	153
7.	Investeren in de kenniseconomie	155
7.1	Inleiding	155
7.2	Economische groei en de kenniseconomie	156
7.3	Communautair kennis- en innovatiebeleid	161
7.3.1	Theoretische argumenten voor supranationaal beleid	161
7.3.2	Hoofdlijnen van het EU-beleid	163
7.4	EU-beleid: juiste doelstellingen en uitgangspunten?	166
7.4.1	Barcelona-doelstelling als sturingsvariabele?	166
7.4.2	Een Europese onderzoeksruimte: de ERA	170
7.4.3	Een Europese hogeronderwijsruimte: de EHEA	172
7.5	De EU-instrumentenmix	173
7.5.1	De EU-kaderprogramma's voor R&D	173
7.5.2	European Research Council	179
7.5.3	Het Gemeenschapsoctrooi	180
7.6	Financiering van een Europese kennisruimte	182
7.7	Conclusie	184
8.	Samenvattende slotbeschouwing	187
8.1	Inleiding	187
8.2	De meerwaarde van EU-beleid	187
8.3	Waar zijn de lidstaten primair zelf aan zet?	189
8.4	Nederland en de meerwaarde van de EU	191
	Bijlagen	193
1.	Samenstelling Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen	195
2.	Overzicht fiscaal acquis	197

Kaders

Aangrijpingspunten in recente studies	15
De Nederlandse kennis over Europa	16
Verschuiving zwaartepunt milieubeleid naar Brussel	22
Directe en achterliggende oorzaken van economische groei	24
Eigendomsrechten op kennis, ideeën en vormen	27
Leidt meer concurrentie ook tot meer innovatie?	28
De EU en de lidstaten	31
De opencoördinatiemethode	35
<i>Ex ante</i> en <i>ex post</i> evaluaties van de interne markt	44
Grenzen binnen de interne markt voor diensten	50
Wanneer is een markt voldoende concurrerend?	54
Revitalisering van het grensoverschrijdende spoorvervoer	60
De instrumenten van het Europese mededingingsbeleid	66
De steunfunctie van de VpB in het Nederlandse belastingstelsel	85
Verschuiving van papierenwinsten	86
Agglomeratie-effecten en belastingen	102
Feiten over de nieuwe toetreders	113
Socialezekerheidstoerisme geen probleem	123
Arbeidsmobiliteit en clustering	142
Aanpassing Nederlandse arbeidsmigratiebeleid voor hooggekwalficeerden	148
Structurele veranderingen op macro- en microniveau	159
Uniforme technische standaarden en normen	162
De Europese Onderzoeksruimte: vijf sporen	171
Het Zesde kaderprogramma voor R&D van de EU	174
Technology Platforms voor grotere betrokkenheid bedrijfsleven	176
Dwarsverbanden met andere relevante programma's	178
Een Europees groeifonds?	183
Fiscaliteit in het ontwerpgrondwettelijk Verdrag	198
Enkele uitspraken van het Hof over de vennootschapsbelasting	203

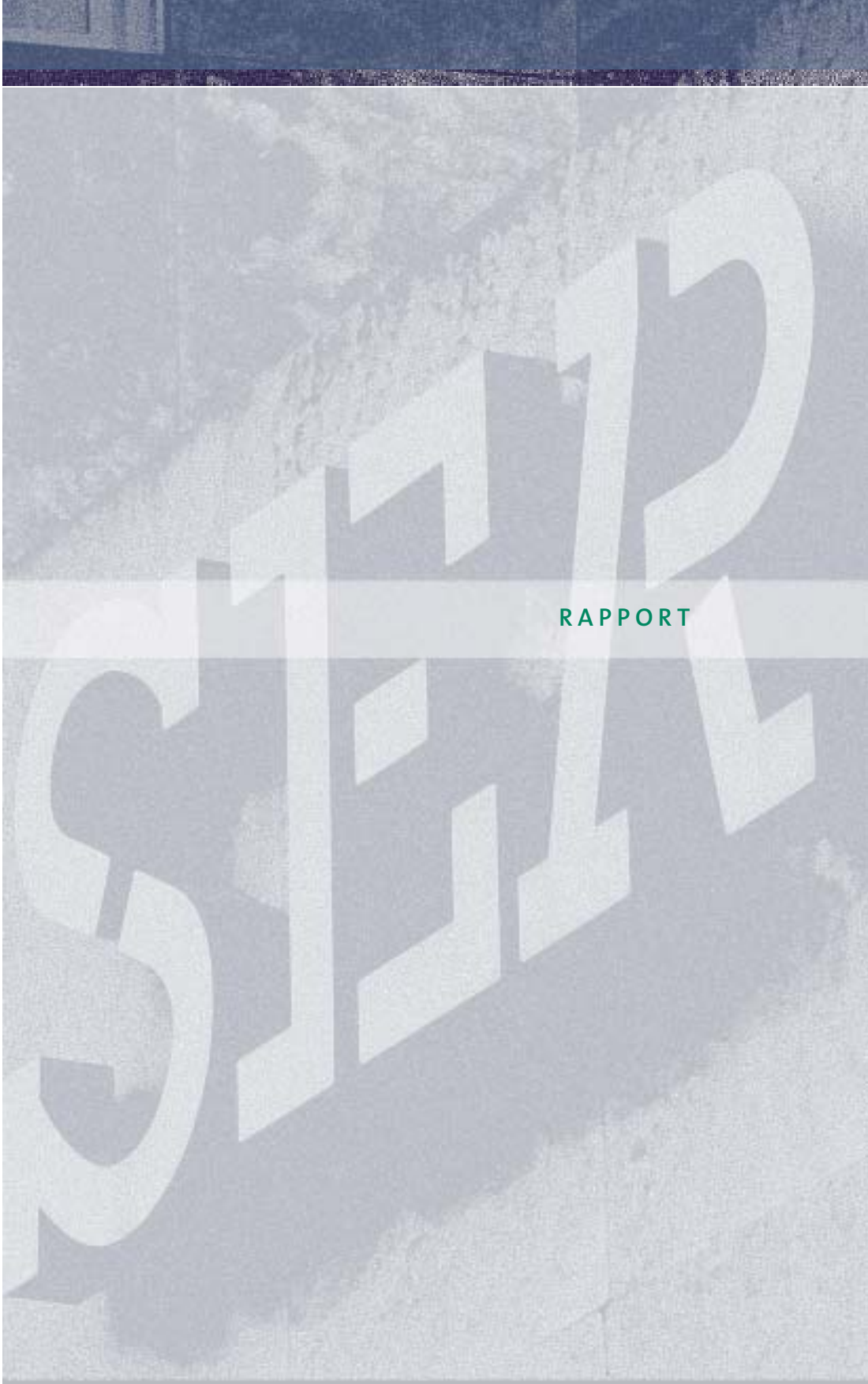
Tabellen

2.1	Milieudruk per thema en bbp-groei	21
2.2	Groefactoren en hun effect	23
2.3	Groefactoren en Europese beleidsmogelijkheden	37
2.4	Belangrijkste vragen voor de volgende hoofdstukken	40
3.1	Beheer van de infrastructuur voor transmissie	57
4.1	Schematisch overzicht hiaten in het fiscale acquis	79
4.2	Ontwikkeling belastingmix EU-15	98
4.3	Wettelijke VpB-tarieven in de nieuwe lidstaten	100
5.1	Voornaamste richtlijnen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden	120
6.1	Verwachte bevolkingsontwikkeling in de EU, 2000-2050	132
6.2	Implementatiegat doelstellingen arbeidsdeelname EU-15 in 2002	136
6.3	Arbeidsdeelname en werkloosheid in de nieuwe lidstaten, 2001	137
6.4	Voortgang wegnemen voornaamste belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit	144
7.1	Ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit (niveau en groei) en de inkomensgroei, 1980-2002	157

b.1	Secundaire wetgeving indirecte belastingen	198
b.2	Secundaire wetgeving directe belastingen	201
b.3	Secundaire wetgeving wederzijdse bijstand	202

Figuren

4.1	Mogelijkheden grondslagharmenisatie in de VpB	90
4.2	Indeling verschillende VpB-tarieven	94
4.3	Wettelijke en effectieve VpB-tarieven in procenten van de grondslag	96
4.4	Standaarddeviatie wettelijk en effectieve VpB-tarieven	97
5.1	Socialezekerheidsuitgaven als percentage bbp en bbp per hoofd in de uitgebreide EU in 2000	127
7.1	Jaarlijkse aantal strategisch technologische allianties van EU-ondernemingen, naar nationaliteit van de partner	160
7.2	Beleidsraamwerk voor productiviteitsbevordering	165
7.3	R&D-intensiteit in 2001	167



RAPPORT

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

Europa en het Nederlandse belang

Nederland is een handelsland. Meer dan de helft van ons nationaal inkomen wordt met buitenlandse handel verdiend¹. Onder invloed van de mondialisering is de Europese integratie steeds belangrijker voor onze welvaart geworden. Voor de uitbreiding van de Europese Unie had bijna tachtig procent van onze export een EU-lidstaat als bestemming; met de toetreding van de tien nieuwe lidstaten loopt dit percentage waarschijnlijk nog wat verder op. Door deze sterke inbedding van de Nederlandse economie in Europa is de aanpak van structurele problemen in (de landen van) de EU van direct belang voor onze toekomstige welvaartsontwikkeling.

Tegen deze achtergrond gaat dit rapport vooral in op de bijdrage die de Europese integratie kan leveren aan een hogere trendmatige groei in Nederland en in andere lidstaten. Centraal staat daarbij het besef dat Nederlandse oplossingen in Europees perspectief moeten worden geplaatst en omgekeerd Europese problemen voor een deel ook nationale problemen zijn². De sterke verwevenheid die er inmiddels op vrijwel alle beleidsterreinen tussen het nationale en Europese beleid bestaat, dwingt Nederland om een duidelijke positie te bepalen ten aanzien van het verdergaande proces van de Europese integratie³. Daaraan is behoefte omdat een consistente Nederlandse visie vooralsnog ontbreekt, ondanks het evidente nationale belang⁴:

De Europese Unie is essentieel voor Europa en voor Nederland. Voor Europa in verband met het bevorderen van vrede en veiligheid en van stabiliteit en welvaart. Voor Nederland omdat samenwerking en afstemming van beleid binnen de Unie op steeds meer terreinen een elementaire voorwaarde vormt om de binnenlandse vraagstukken op adequate wijze te kunnen sturen en oplossen. De Unie is daarbij een gemeenschap van landen die, ieder vanuit hun eigen cultuur en traditie, fundamentele normen en waarden delen die zij wensen te beschermen en te versterken. De toekomst van Nederland is verweven met die van de Europese Unie. Investeren in een vitale Unie is dan ook investeren in eigen toekomst.

Hoewel Nederland een groot deel van zijn welvaart aan de Europese integratie dankt, staat de meerwaarde van de EU in Nederland ter discussie. De toonzetting van berichtgeving over 'Brussel' is veelal negatief. Daarin klinken vooral klachten door over de netobetalingsspositie en zorgen over de vermeende bedreigingen van de uitbreiding van de EU (in het bijzonder de mogelijke toestroom van arbeidsmigranten). Dat is opvallend

1 Zie: WRR, *Nederland handelsland*, Rapporten aan de Regering nr. 66, Den Haag 2003.

2 Zie bijvoorbeeld: Raad van State, *Jaarverslag 2002*, Den Haag 2003, inz. pp. 20-23.

3 Raad van State, *Advies ontwerp-Miljoenennota 2004*, Den Haag 2003.

4 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2003*, Den Haag 2002, p. 5.

omdat juist een kleine (handels)natie als Nederland bij uitstek veel te winnen heeft bij verruiming van de mogelijkheden voor internationale arbeidsdeling en versterking van de internationale economische rechtsorde. Wat hierbij wellicht ook een rol speelt, is de hoofdzakelijk nationale oriëntatie van Nederlandse beleidsmakers. De economische cultuur lijkt hier te botsen op een in zichzelf gekeerde politieke cultuur⁵.

Meer welvaart door betere benutting kansen EU

Structurele beleidsaanpassingen – nationaal en communautair – komen onvoldoende van de grond. Deze zijn echter noodzakelijk om ook op de langere termijn de welvaart van de burgers te waarborgen en een verzorgingsstaat – zij het in aangepaste vorm – overleefd te houden die bestand is tegen vergrijzing en mondialisering.

Om de ambities waar te kunnen maken om Nederland rond 2010 tot een vooroplopende kenniseconomie te laten behoren, is het onder meer noodzakelijk de kansen die de EU biedt beter te benutten. Nederland heeft hier nog veel te winnen. De recente scenariostudie van het CPB *Four Futures of Europe* illustreert de voordelen van Europese samenwerking en de nadelen van een gebrek hieraan⁶. Door zijn kleine thuismarkt en geografische ligging heeft ons land zich ontwikkeld tot een handelsland met een zeer open economie. De naoorlogse welvaartsgroei is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de grotere handelsmogelijkheden binnen Europa.

De specifiek Nederlandse belangen sluiten echter niet altijd naadloos aan bij de belangen en de beleidsinzet van andere lidstaten. Dit heeft te maken met verschillen in nationale beleidsprioriteiten (bijvoorbeeld een goed sociaalzekerheidsstelsel, relatief geringe inkomensverschillen, voorkeur voor deeltijdarbeid), specifieke omstandigheden (comparatieve voor- en nadelen) en landspecifieke effecten van een aantal langetermijntrends (zoals vergrijzing van de bevolking).

1.2 Centrale beleidsopgave

Tegen de hiervoor beschreven achtergrond heeft het Dagelijks Bestuur van de Sociaal-Economische Raad (DB-SER) de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED)⁷ verzocht een rapport op te stellen met als thema de sociaal-economische aspecten van de verdere ontwikkeling van de EU na de uitbreiding. Het DB-SER vraagt de CSED om in haar rapport voort te bouwen op het advies van de SER-commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden over de Europese Conventie⁸.

5 Zie ook: Laurens Jan Brinkhorst, *Nederlanders zijn piraten*, p. 101, in: Frans Kok, Peter Kramer, Tom van der Maas (red.), *Het Brussels labyrint: Hoe Nederlanders lobbyen in Brussel*, Amsterdam 2004.

6 R.A. de Mooij en P. Tang, *Four Futures of Europe*, CPB, Den Haag 2003.

7 De samenstelling van de CSED is als bijlage 1 opgenomen.

8 SER-advies *Conventie over de toekomst van Europa*, publicatienr. 03/01, Den Haag 2003.

In het licht van de stagnerende economie en de uitdagingen die voortvloeien uit de mondialisering en de vergrijzing ziet de CSED een verhoging van de trendmatige economische groei als de centrale EU-beleidsopgave voor de komende jaren⁹. Dit is ook het thema van het uitgebreide rapport van de studiegroep-Sapir *An Agenda for a Growing Europe*, dat in opdracht van de voorzitter van de Europese Commissie is opgesteld. De studiegroep schetst de Europese groeiagenda en mogelijkheden om het EU-beleid effectiever te maken; het beleid van de lidstaten komt echter maar zijdelings aan de orde. De onderliggende diagnose laat zien dat structurele aanpassingen op vele fronten nodig zijn¹⁰:

Contrary to the post-war period where growth and catching-up with the US could largely be achieved through factor accumulation and imitation, once European countries had moved closer to the technology frontier and also with the occurrence of new technological revolutions in communication and information, innovation at the frontier has become the main engine of growth (...). This in turn called for new organisational forms, less vertically integrated firms, greater mobility both intra- and inter-firm, greater flexibility of labour markets, a greater reliance on market finance and a higher demand for both R&D and higher education. However, these necessary changes in economic institutions and organisations have not yet occurred on a large scale in Europe and it is this delay in adjusting our institutions, which accounts to a large extent for our growth deficit.

Van belang hierbij is dat lidstaten door de toenemende economische integratie steeds meer worden geconfronteerd met grensoverschrijdende effecten van elkaars economische beleid. Dit leidt tot de behoefte aan betere beleidsafstemming¹¹. Deze kan diverse vormen aannemen: van de volledige overdracht van bevoegdheden aan een Europese instelling (monetair beleid van de landen van de eurozone) tot aan een tripartiete dialoog tussen Europese beleidsmakers en sociale partners, die een flexibele inzet van nationale beleidsinstrumenten mogelijk maakt.

Van geval tot geval moeten de voor- en nadelen van de verschillende vormen van beleidscoördinatie worden afgewogen. De CSED hanteert hierbij het subsidiariteitsbeginsel, de nadrukkelijke voorkeur voor besluitvorming op het laagste niveau dat voor een bepaalde kwestie geëigend is. Communautair beleid is dan aan de orde als ten opzichte van nationaal beleid sprake is van welvaartswinst, en alternatieven van vrijwillige samenwerking tussen lidstaten of zelfregulering door sociale partners geen afdoende oplossing bieden¹². Vanuit economisch-theoretisch gezichtspunt is communautair beleid effectief

9 Zie ook: J.W. Oosterwijk, Europa in een hogere versnelling, *ESB*, 9 januari 2004, pp. 4-7.

10 Rapport van de studiegroep-Sapir: *An Agenda for a Growing Europe: Making the System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Brussels 2003, inz. p. 29 (http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/sapir_report_en.pfd).

11 SER-advies *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU*, publicatienr. 00/01, Den Haag 2000.

12 SER-advies *Conventie over de toekomst van Europa*, op.cit., pp. 12 en 13.

als sprake is van schaalvoordelen of van grensoverschrijdende (positieve en negatieve) externe effecten¹³.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit rapport luidt: *wat is de meerwaarde van het EU-beleid bij het scheppen van de voorwaarden voor een hogere trendmatige economische groei in de lidstaten?* De Nederlandse positie krijgt hierbij bijzondere aandacht. Deze vraagstelling valt uiteen in drie deelvragen:

- Wat zijn de mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding van de economische groei?
- Wat kan de EU op dit vlak wat de afzonderlijke lidstaten niet kunnen? Met andere woorden: waar zijn de afzonderlijke lidstaten aan zet en waar is de EU aan zet?
- Wat is de invloed van de EU-uitbreiding op de economische groei en op de mogelijkheden voor beleidsmatige beïnvloeding van die groei?

Deze vraagstellingen zijn op een aantal specifieke terreinen verder uitgewerkt. Het gaat om die thema's die van direct belang zijn voor de trendmatige economische groei en waarbij via EU-beleid vooruitgang zou kunnen worden geboekt. Andere terreinen waar ook sprake is van schaalvoordelen en grensoverschrijdende externe effecten, bijvoorbeeld asiel- en veiligheidsbeleid, komen hier niet aan de orde aangezien zij verder weg liggen van de centrale vraagstelling.

Het eerste aangrijpingspunt is een betere werking van de interne markt. Het gaat hierbij zowel om de waarborgen voor vrij verkeer en de kaderstellende wet- en regelgeving als om de fysieke kant: een samenhangende trans-Europese infrastructuur. Ook de rol van de fiscaliteit is hierbij van grote betekenis. Bij de sociale aspecten vormt vooral de uitbreiding een punt van aandacht: bestaat er een risico van sociale dumping? Op het terrein van de arbeid staan obstakels voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit centraal. Een cruciaal aangrijpingspunt betreft ten slotte het thema kennis en innovatie. Het ontbreken van één Europese kennisruimte is een belangrijke belemmering voor het vrije verkeer van kennis (studenten, onderzoekers en ideeën) en – in het verlengde hiervan – voor de versterking van het innovatieve vermogen van de EU.

De beoogde hogere trendmatige groei moet tot een structurele toename van de maatschappelijke welvaart van de burgers leiden. Dit impliceert dat het groeistreven geen absoluut doel is, maar in samenhang moet worden gezien met sociale aspecten (inkomensverdeling, sociale samenhang) en ecologische randvoorwaarden (milieubelasting, grondstoffengebruik, biodiversiteit). In hoofdstuk 2 komt dit punt nog nader aan de orde.

13 R.A. de Mooij en P. Tang, *Four Futures of Europe*, op.cit., inz. hfst. 7.

Bij de uitwerking van de probleem- en vraagstelling van dit rapport wordt van vele studies gebruikgemaakt. Van bijzonder belang zijn de studies van de studiegroep-Sapir en het Centraal Planbureau (zie kader). Beide studies richten zich primair op de toekomstige Europese Unie en bieden op diverse plekken goede handvatten voor de verdere uitwerking van dit CSED-rapport. Een belangrijk verschil met beide rapporten is dat het voorliggende rapport beoogt mede vanuit de Nederlandse positie op een aantal terreinen tot een concrete invulling te komen. Verder is dit rapport geen scenariostudie met een langetermijnperspectief van een aantal mogelijke werelden, zoals door het CPB is ontwikkeld.

Aangrijpingspunten in recente studies

Gelet op de voorliggende thematiek wordt veelvuldig van twee recente studies gebruikgemaakt: het rapport van de studiegroep-Sapir *An Agenda for a Growing Europe* en de CPB-studie *Four Futures of Europe*.

- *An Agenda for a Growing Europe* heeft als uitgangspunt dat een hogere economische groei om meerdere redenen dé topprioriteit van de EU moet zijn. De analyse van de studiegroep resulteert in een zespuntenagenda. Voor ieder agendapunt formuleert de studiegroep vervolgens aanbevelingen voor het EU-beleid. Zij onthoudt zich echter van aanbevelingen aan lidstaten.
- *Four Futures of Europe* laat onder meer zien dat een aantal structurele trends de Europese welvaartsstaten op termijn onder druk zetten, waardoor ingrijpende maatregelen nodig zijn. Door middel van vier scenario's maakt de CPB-studie inzichtelijk dat via Europese samenwerking aanzienlijke welvaarts-winst kan worden behaald. De studie richt zich niet specifiek op Nederland.

- Bronnen: Studiegroep-Sapir, *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, op.cit.; R.A. de Mooij en P. Tang, *Four Futures of Europe*, op.cit.

1.4 Opzet van het rapport

De opzet van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft een analytisch kader waarin een aantal algemene noties wordt gepresenteerd voor de beantwoording van de eerste twee deelvragen: Wat zijn de mogelijkheden voor beleidsmatige beïnvloeding van de trendmatige economische groei? En: wat kan de EU op dit vlak wat de afzonderlijke lidstaten niet kunnen? Uit het analysekader blijkt dat de meerwaarde van Europees beleid vooral moet worden gezocht op het terrein van de marktwerking.

In de hoofdstukken 3 tot en met 7 volgt een thematische uitwerking. Hierbij komen steeds drie elementen terug:

- De relatie met het centrale thema economische groei.
- De meerwaarde van Europees beleid. Voor het desbetreffende beleidsterrein wordt een kort overzicht gegeven van het bestaande Europese beleid en de regelgeving en wordt door middel van toepassing van het subsidiariteitsbeginsel nagegaan wat de mogelijke meerwaarde van Europees beleid is.
- De uitbreiding van de EU.

De thematische hoofdstukken gaan soms vrij uitgebreid in op de bestaande communautaire wetgeving. Dit heeft als achtergrond dat een oordeel over de meerwaarde van Europees beleid de nodige kennis vereist over de stand van de Europese integratie; die kennis mag niet worden voorondersteld. Dat de kennis over de EU in Nederland nog flink kan worden verbeterd, komt naar voren uit een recente peiling in de vorm van een eenvoudige quiz (zie kader).

De Nederlandse kennis over Europa

Uit onderzoek voor de Eurobarometer van de Europese Commissie komt naar voren dat Nederlanders *denken* veel te weten over de Europese integratie. Van de inwoners uit de oude lidstaten geven alleen de Oostenrijkers, de Denen, de Luxemburgers, de Finnen en de Duitsers aan meer te weten. De Britten geven toe weinig kennis te hebben van de EU.

Dit zelfbeeld van de Nederlanders strookt niet met het feitelijke kennisniveau. Aan inwoners van de oude lidstaten werden vijf vragen voorgelegd die met juist of onjuist konden worden beantwoord: de EU is opgericht vlak na WO I (onjuist); leden van het EP worden gekozen door burgers zoals u en ik (juist); er bestaat een jaarlijkse Europa-dag (juist); de EU bestaat uit twaalf lidstaten (onjuist); de Europese Unie heeft haar eigen volkslied (juist). Nederlanders scoorden in deze test het slechtst van alle inwoners van de oude lidstaten. De Luxemburgers scoorden gemiddeld bijna twee maal zo hoog en bleken het best geïnformeerd te zijn. Ook het feitelijke kennisniveau van Duitsers over de EU is veel geringer dan hun eigen inschatting. Alleen de Britten bleken een goede inschatting te hebben over hun onwetendheid over Europa.

Uit onderzoek blijkt verder dat er een nauwe band bestaat tussen enerzijds de feitelijke kennis over de EU en anderzijds de steun en het vertrouwen in de Europese instellingen.

- Bron: Europese Commissie, *Eurobarometer 58*, Brussel 2003.

Hoofdstuk 3 spitst zich toe op de voltooiing van de interne markt: waar liggen de hiaten en hoe kunnen deze het beste worden opgevuld? Ook de fysieke kant van de interne markt (de trans-Europese infrastructuur) komt in dit hoofdstuk aan bod. In het verlengde hiervan gaat hoofdstuk 4 in op een belangrijke fiscale belemmering voor een goede interne marktwerking: de gebrekkige afstemming op het terrein van de vennootschapsbelasting. De rol van vestigingsplaatsconcurrentie vormt een centraal aandachtspunt bij de beoordeling van de beleidsopties. In hoofdstuk 5 staat het sociale acquis centraal. Aan de orde is de vraag of de EU-uitbreiding tot vestigingsplaatsconcurrentie op het terrein van de arbeidsvoorwaarden in brede zin en sociale zekerheid zal leiden en of er daardoor sprake is van hiaten in het sociale acquis. Hoofdstuk 6 onderzoekt de mogelijke meerwaarde van het Europese beleid gericht op een betere benutting van het arbeidspotentieel. Daarna behandelt hoofdstuk 7 de vraag welke rol de EU kan spelen op het terrein van de kennisinfrastructuur. Hier kan EU-beleid in principe nog veel meerwaarde opleveren. Het rapport eindigt met een samenvattende slotbeschouwing (hoofdstuk 8).

2 Analysekamer

2.1 Inleiding

De centrale vraagstelling van dit rapport luidt: wat is de meerwaarde van het EU-beleid bij het scheppen van voorwaarden voor hogere trendmatige groei in de lidstaten? Deze centrale vraag bevat twee elementen (zie paragraaf 1.3):

- Wat zijn de mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding van de economische groei?
- Wat kan de EU wat de lidstaten (afzonderlijk dan wel gezamenlijk in intergouvernementeel verband) niet kunnen?

Dit hoofdstuk biedt een aantal noties voor de beantwoording van deze vragen. Paragraaf 2.3 gaat in op de vraag wat we weten over beleidsmogelijkheden voor hogere economische groei. Paragraaf 2.4 behandelt in meer algemene zin de meerwaarde van Europees beleid. Paragraaf 2.5 verbindt vervolgens deze twee paragrafen door de Europese dimensie van de geïdentificeerde groeifactoren na te gaan. Op deze manier kan de centrale vraag naar de meerwaarde van EU-beleid voor hogere economische groei nader worden toegespitst op een aantal beleidsterreinen. Deze komen vervolgens in de navolgende hoofdstukken aan bod.

Dit hoofdstuk begint met de relatie tussen economische groei en de overige doelstellingen van het economisch beleid.

2.2 Economische groei en het sociaal-economisch beleid

2.2.1 *Doelstellingen van het sociaal-economisch beleid*

Europese Unie

De Europese Unie is behalve een belangen- en handelingsgemeenschap ook een waardengemeenschap. Illustratief hiervoor is dat in de ontwerp teksten van het grondwettelijk Verdrag voor Europa de fundamentele Europese waarden op vele plaatsen worden benadrukt. Sleutelbegrippen hierbij zijn: vrijheid, rechtvaardigheid, gelijkheid en solidariteit¹. Die gedeelde waarden klinken door in de doelstellingen van het sociaal-economisch beleid.

In het EU-beleid staat de zogenaamde Lissabon-strategie centraal, die in maart 2000 op de voorjaars-top van Lissabon is gelanceerd. Deze strategie beoogt door middel van economische, sociale en ecologische vernieuwing de Europese Unie in de periode tot 2010 om te vormen tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld. Dit

1 *Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, Luxemburg 2003.*

streven is terug te vinden in de formulering van de doelstellingen in de ontwerp teksten van het grondwettelijk Verdrag voor Europa²:

De Unie zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei, van een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.

Per deelterrein zijn meer specifieke doelstellingen geformuleerd. Zo zijn tijdens de Europese Raad van Nice (in 2000) kerndoelstellingen voor het sociale beleid geformuleerd, die zich richten op de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Evenzo zijn er de afgelopen jaren op het terrein van de arbeidsmarkt doelgroep-specifieke EU-doelstellingen geformuleerd voor het jaar 2010. Om de omvorming naar een concurrerende en dynamische kenniseconomie concrete invulling te geven, hebben de regeringsleiders tijdens de Europese Raad van Barcelona (maart 2002) afgesproken, dat de gemiddelde uitgaven voor R&D en innovatie in 2010 ten minste 3 procent van het bbp moeten bedragen. Tweederde van deze nieuwe investeringen dient afkomstig te zijn uit de private sector.

Nederland

In het nationale sociaal-economische beleid worden van oudsher de door de SER geformuleerde doelstellingen gehanteerd. Onder invloed van de veranderende omstandigheden zijn deze doelstellingen in de loop der jaren diverse malen bijgesteld³. Dat gebeurde het laatst in 1992, in het perspectief van de verwezenlijking van de EMU. De sociaal-economische doelstellingen richten zich op de bevordering van⁴:

- een evenwichtige economische groei, binnen het kader van het streven naar duurzame ontwikkeling⁵;
- een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie;
- de totstandkoming van een redelijke inkomensverdeling.

De SER-doelstellingen beogen de maatschappelijke welvaart te maximaliseren. Naast materiële vooruitgang (welstand en productiviteitsgroei) impliceert maatschappelijke welvaart ook sociale vooruitgang (welzijn en sociale cohesie) en een goede kwaliteit van de leefomgeving (ruimtelijke en milieukwaliteit)⁶. Geconstateerd kan worden dat zowel in het Nederlandse sociaal-economisch beleid als in het EU-beleid (Lissabon-strategie) drie elementen in evenwicht moeten worden gebracht om tot daadwerkelijke welvaarts-groei

2 *Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*, op.cit., inz. artikel 3, lid 2.

3 Zie: A.H.J. Kolnaar, Doelen en middelen in de economische politiek. In: SER, *Met Raad en daad. Visies op de toekomst van de overlegeconomie op nationaal en sectoraal niveau*. Den Haag 2000, pp. 57-70.

4 SER-advies *Convergentie en overlegeconomie*, publicatienr. 92/15, Den Haag 1992, inz. pp. 78 en 79.

5 Zie voor een nadere beschouwing over het begrip 'duurzame ontwikkeling' het SER-advies *Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling* (publicatienr. 02/07, Den Haag 2002). De raad wijst er nadrukkelijk op dat duurzame ontwikkeling een intergenerationele dimensie (belangen van toekomstige generaties) en een internationale dimensie (belangen van mensen buiten de landsgrenzen) heeft.

6 Zie bijvoorbeeld: SER-advies *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*, publicatienr. 96/05, Den Haag 1996, inz. par. 2.2.

en een duurzame ontwikkeling van de samenleving te komen; het gaat om de balans tussen economische, sociale en ecologische belangen.

Hoewel de formulering van de doeleinden van de sociaal-economische politiek van Nederland en de Europese Unie iets kan verschillen, kan met Kolnaar worden geconcludeerd dat er geen behoefte is aan nieuwe of andere doelstellingen⁷:

Het hoofddoel is duidelijk. Wij willen een maximale en zo eerlijk mogelijk verdeelde welvaart, met behoud van goede perspectieven voor de toekomst. De verwoording hiervan naar meer concrete doelen verschilt naar tijd, plaats, omstandigheden en theoretische inzichten, maar de kern blijft onveranderd. Wij willen die maximale welvaart bovendien wereldwijd. In dat verband is ook vrij verkeer een goede zaak.

2.2.2 Economische groei en de overige beleidsdoelstellingen

Zoals in de probleem- en vraagstelling is aangegeven, staat in dit rapport de groei-doelstelling centraal. Daarmee is niet gezegd dat de andere sociaal-economische doelstellingen van minder gewicht zijn. Bovendien staan de doelstellingen niet los van elkaar. Zo versterkt de doelstelling van een hogere arbeidsdeelname het streven naar een hogere trendmatige economische groei. Omgekeerd kunnen er ook spanningen zijn tussen de groei-doelstelling en andere doelstellingen van sociaal-economisch beleid. Dit laatste geldt in het bijzonder voor de relatie met sociale en ecologische doelstellingen, zoals hieronder wordt toegelicht.

Economische groei en sociale doelstellingen

De relatie tussen economische groei en sociale doelstellingen (redelijke inkomensverdeling, armoedebestrijding, voorkoming sociale uitsluiting) is niet eenduidig⁸. Het is evident dat een hogere economische groei de middelen genereert om socialezekerheids- en gezondheidsarrangementen betaalbaar te houden. Dit punt staat centraal in de discussie over de opvang van de toekomstige vergrijzingslasten. Economische groei is in die zin nodig om de verzorgingsstaat – zij het in gewijzigde vorm – ook in de toekomst te kunnen waarborgen.

Omgekeerd worden een uitgebreid stelsel van socialezekerheidsarrangementen en wettelijke regelingen op het terrein van minimumloon en ontslagbescherming vaak als een belemmering voor economische groei gezien, doordat hiervan een negatieve invloed op het arbeidsaanbod uitgaat. Hier doet zich een uitruil voor tussen meer gelijkheid (grotere sociale cohesie) en economische efficiëntie⁹. Hoge en langdurige uitkeringen verminde-

7 A.H.J. Kolnaar, Doelen en middelen in de economische politiek, op.cit., inz. pp. 69 en 70.

8 Zie bijvoorbeeld: R. Arjona, M. Ladaique en M. Pearsons, Social protection and growth, *OECD Economic Studies*, no. 35, Parijs 2002, pp. 7-45.

9 P. Dekker et al., *Sociaal Europa*, Europese verkenning 1, Bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2004, Den Haag 2003, inz. pp. 74 en 75.

ren de sociale ongelijkheid, maar hebben negatieve economische effecten doordat zij de flexibiliteit kunnen beperken en prestatie- en promotieprikkels verminderen. De effecten van een hoog wettelijk minimumloon en een progressieve inkomstenbelasting werken in dezelfde richting.

Daar staat tegenover dat socialezekerheidsarrangementen er ook toe kunnen bijdragen dat er een betere allocatie op de arbeidsmarkt plaatsvindt. Zo stelt een adequate werkloosheidsverzekering werkzoekenden in staat om naar een passende baan te zoeken. Ook zullen mensen eerder bereid zijn om risico's te nemen, als zij bij mislukking op een uitkering kunnen terugvallen. De ervaringen in de Scandinavische landen illustreren dat een uitgebreid socialezekerheidsstelsel en een relatief hoge economische groei samen kunnen gaan¹⁰. Strikte toepassing van socialezekerheidswetten, streng sanctiebeleid en nadruk op activering zijn in de noordelijke landen de sleutelbegrippen. Het socialezekerheidsstelsel fungeert dan als trampoline en niet als een hangmat. Voor het economische groeivermogen is de vormgeving van het sociale beleid dus cruciaal. Er is met andere woorden niet altijd sprake van een uitruil tussen gelijkheid en efficiëntie. Een actievere inzet van uitkeringsgelden in het arbeidsmarktbeleid in lijn met de Scandinavische ervaringen is dan ook een van de hoofdroutes van het beleid dat de Europese Commissie voorstaat.

Onder bepaalde voorwaarden kunnen hoge sociale uitgaven positief uitwerken op het concurrentievermogen van een land. Hoge sociale uitgaven maken het mogelijk kwalitatief goede publieke diensten (waaronder hoogwaardig onderwijs) te leveren en (langdurige) sociale conflicten te vermijden. Tegen deze achtergrond verklaren De Grauwe en Polan hun empirische bevinding dat rijke landen met hoge sociale uitgaven in het algemeen het meest concurrerend zijn¹¹. Interessant is daarbij verder nog dat de mate van openheid van een economie doorgaans positief samengaat met de omvang van de overheidsuitgaven¹². Deze thematiek komt nog terug in hoofdstuk 5 van dit rapport.

Economische groei en milieu

Het beeld bestaat dat economische groei gepaard gaat met een toenemende milieudruk. Dit beeld blijkt echter nog maar ten dele op te gaan. Door de intensivering van het milieubeleid sinds de jaren tachtig en de beschikbaarheid van nieuwe technologieën is voor een aantal milieuproblemen de koppeling tussen economische groei en milieubelasting doorbroken (tabel 2.1). Met andere woorden, de volumegroei van de economie wordt meer dan gecompenseerd door een afnemende milieu-intensiteit. Anders dan bij de andere milieuthema's heeft er bij de broeikasproblematiek (het klimaatthema) nog geen absolute daling van de uitstoot van broeikasgassen plaatsgevonden.

10 Zie ook: R.A. de Mooij en P. Tang, *Four futures of Europe*, op.cit.

11 Zie: P. de Grauwe en M. Polan, *Globalisation and social spending*, CESifo Working Paper No. 885, Leuven 2003.

12 D. Rodik, *Why do more open economies have bigger governments?* *Journal of Political Economy*, 166(5), 1998.

tabel 2.1 Milieudruk per thema en bbp-groei (1985 = 100)

Milieuthema	1990	1995	2000	2002
Klimaat	105	110	106	106
Verzuring	94	74	58	54
Vermesting	82	74	58	45
Verwijdering	85	50	29	25
Verstoring	128	105	100	100
Bbp	117	131	157	159

Bron: RIVM.

Veranderingen in de milieudruk worden veroorzaakt door ontwikkelingen in het volume (consumptie, investeringen, export), de milieu-intensiteit (emissie per euro productie) en de economische structuur. Uit een nadere analyse blijkt dat de milieuwinst in de jaren negentig vrijwel geheel door technische emissiereductiemaatregelen (lagere milieu-intensiteit) kan worden verklaard. De veranderingen in de economische structuur hebben per saldo niet in een positief milieu-effect geresulteerd¹³. Weliswaar heeft de dienstensector een groter aandeel in het bbp gekregen, maar tegelijkertijd zijn er verschuivingen opgetreden binnen de industriële sector: van de relatief schone industriële sectoren (zoals de voedings- en genotmiddelenindustrie) naar relatief vervuilende industriële sectoren (zoals de chemische en de metaalindustrie). Van een absolute daling van de milieudruk door een afnemende productieomvang van industrie en landbouw was in Nederland de afgelopen decennia – net als in andere westerse landen – dan ook geen sprake. De groei van de dienstensector kwam ‘bovenop’ een voortgaande groei in fysieke industriële productie (en materiële consumptie). Een uitzondering vormde de afnemende fysieke productie in de Nederlandse veeteelt.

De per saldo dalende milieudruk heeft weliswaar tot een verbeterde milieukwaliteit geleid, maar dat betekent niet dat de ophoping van stoffen in de natuur is stopgezet of dat het voortbestaan van allerlei planten- en diersoorten is gegarandeerd. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) illustreert de huidige situatie met het volgende beeld¹⁴: “de kraan is wat dichter gedraaid, maar de emmer loopt nog steeds vol”. Dat betekent dat ook in de toekomst aanzienlijke milieu-uitgaven nodig zullen zijn om milieuschade te voorkomen of te herstellen¹⁵.

Aangezien diverse milieuproblemen een grensoverschrijdend karakter hebben (klimaatproblematiek, verzuring) en vormen van ‘milieudumping’ onwenselijk zijn, is de afgelo-

13 RIVM, *Milieubalans 2002*, Bilthoven 2002, inz. p. 24.

14 *Ibid.*, p. 22.

15 De milieu-uitgaven bedragen in Nederland ongeveer 10 miljard euro (circa 2,5 procent bbp). De jaarlijkse schade door milieuverontreiniging ligt volgens het RIVM waarschijnlijk aanzienlijk hoger, naar schatting zo'n 18 miljard euro.

pen jaren veel van het milieu- en natuurbeleid naar het EU-niveau verschoven (zie kader). Een communautair milieubeleid heeft verder als grote voordeel dat de externe effecten van milieugebruik beter aan de vervuiler/gebruiker kunnen worden doorgerekend en dat instrumenten effectiever kunnen worden ingezet. Voorbeelden van dit laatste zijn energiebelastingen, emissienormen (auto's) en systemen van emissiehandel.

Dit neemt niet weg dat ook ingeval van communautair milieubeleid een consequente doorberekening van het milieuverbruik – *ceteris paribus* – het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven op mondiale markten kan aantasten.

Verschuiving zwaartepunt milieubeleid naar Brussel

Uit een analyse van het RIVM komt naar voren dat meer dan 80 procent van het milieubeleid in Nederland is gerelateerd aan Europese regelgeving; in totaal gaat het om circa 250 richtlijnen, verordeningen en beschikkingen. De laatste jaren wordt steeds meer op doelen (kaderrichtlijnen) en minder op gedetailleerde sectorale richtlijnen gestuurd. De invloed van Brussel is groot op gebieden als klimaat, waterkwaliteit en landbouwmilieu en chemische stoffen. Typisch 'lokale' beleidsterreinen als stank, geluid, bodembeheer en ruimtelijke ordening zijn daarentegen veelal nationaal bepaald.

Nederland bevindt zich nog steeds in de Europese kopgroep waar het gaat om het nemen van milieumaatregelen. Dit compenseert voor de bovengemiddelde milieudruk die ontstaat door de hoge dichtheid van bevolking, industrie, vee en transport. De voorsprong van Nederland neemt wel af. Europese milieuregelgeving trekt achterblijvers zoals de Zuid-Europese landen en het Verenigd Koninkrijk in het 'peloton', terwijl Nederland zich laat 'terugzakken' en zich richt op het voldoen aan de Europese milieuverplichtingen.

- Bron: RIVM, *Milieubalans 2003*, Bilthoven 2003, inz. hfst. 5.

De *eerste conclusie* is dat voor het milieu niet zozeer het tempo van economische groei van belang is als wel de aard ervan¹⁶. In het bijzonder gaat het dan om terugdringing van de energie- en grondstofintensiteit en om een hogere mate van hergebruik van afvalstoffen. Een hoge groeivoet kan om een aantal redenen positief uitpakken: het vergroot de maatschappelijke acceptatie van een stringent milieubeleid, het stelt bedrijven gemakkelijker in staat in schone technologie te investeren en het schept meer financiële ruimte om hypotheek uit het verleden (zoals bodemverontreiniging) weg te werken. Een belangrijke voorwaarde om de milieubelasting van economische groei te beperken is de doorrekening van negatieve externe effecten aan de vervuiler/gebruiker.

Een *tweede conclusie* is dat al veel milieubeleid naar communautair niveau is verschoven. Naar verwachting zet dit proces zich voort, aangezien voor grensoverschrijdende milieube-

16 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08, Den Haag 2000, inz. 177.

problemen en voor de effectieve inzet van bepaalde instrumenten de meerwaarde van een Europese aanpak evident is.

2.3 Beleidsmogelijkheden voor een hogere economische groei

2.3.1 Determinanten van economische groei

De economische groei wordt bepaald door de volgende factoren (zie ook kader):

- de (toename van de) omvang en benutting van de potentiële beroepsbevolking, hierna kortweg het arbeidspotentieel genoemd;
- de accumulatie van kapitaal (zowel investeringen van bedrijven en overheid in fysiek kapitaal als investeringen in menselijk kapitaal);
- de technologische ontwikkeling: ontwikkeling en toepassing nieuwe technologieën, *catching-up*.

Deze factoren werken verschillend uit op de economische groei. Zo leidt een groei van het arbeidspotentieel door een betere benutting tot een eenmalige groei-impuls; een versnelling van het tempo van de technologische ontwikkeling leidt echter tot een permanente groei-impuls. Eenmalig zegt in dit verband niets over de duur van de tijdelijke groeiverhoging: de betere benutting van het arbeidspotentieel kan een meerjarig proces zijn. Verder zal een betere benutting van het arbeidspotentieel leiden tot een hoger bbp en een hoger bbp per hoofd, maar in de regel niet tot een hoger bbp per werkende (de arbeidsproductiviteit). Een versnelling van het tempo van de technische vooruitgang daarentegen is zowel van invloed op het bbp, het bbp per hoofd, als het bbp per werkende. De accumulatie van kapitaal en de technologische ontwikkeling vormen de pijlers van de productiviteitsgroei. Tabel 2.2 brengt een en ander schematisch in beeld.

tabel 2.2 Groeifactoren en hun effect

Groeifactor	Aard van de groei-impuls	Waarop van invloed?
Omvang en benutting arbeidspotentieel	Eenmalig, tenzij er sprake is van een blijvend hogere groeivoet van het arbeidspotentieel	bbp, bbp per hoofd
Kapitaalaccumulatie	Eenmalig, tenzij er sprake is van een blijvend hogere investeringsquote	Als bovenstaand + bbp per werkende (de arbeidsproductiviteit)
Technologische ontwikkeling	Permanent	Als bovenstaand

Vanuit beleidsoogpunt is beïnvloeding van de technologische ontwikkeling het meest aantrekkelijk: dit levert zowel permanente effecten als een hogere levensstandaard op (door een hogere arbeidsproductiviteit). Er bestaat echter nog veel onduidelijkheid over de determinanten van de technologische ontwikkeling. Ook lijkt het instrumentarium om de technologische ontwikkeling direct te sturen beperkt. In tegenstelling hiermee is

er veel meer bekend over de instrumenten waarmee de benutting van het arbeidspotentieel kan worden beïnvloed.

Directe en achterliggende oorzaken van economische groei

In de recente economische literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen directe en achterliggende oorzaken van economische groei. De in tabel 2.2 genoemde factoren worden tot de directe oorzaken (*proximate causes*) van economische groei gerekend. Ze verklaren niet waarom sommige landen er beter dan andere in slagen om bijvoorbeeld meer te investeren in menselijk kapitaal, ze hogere investeringsquotes hebben of betere machines en een hoger tempo van technologische ontwikkeling. In dit verband wordt gewezen op achterliggende of fundamentele oorzaken van economische groei (*root causes*). Daartoe behoren geografie, de kwaliteit van instituties en openheid. De laatste achterliggende oorzaken bieden aanknopingspunten voor de beleidsmatige beïnvloeding van met name de kapitaalaccumulatie en de technologische ontwikkeling.

Volgens de econoom Daron Acemoglu hebben goede instituties drie effecten:

- Ze garanderen eigendomsrechten en stimuleren daarmee investeringen omdat ze zekerheid bieden over de langetermijnopbrengsten.
- Ze stellen grenzen aan het gebruik van politieke macht om deze opbrengsten toe te eigenen en voorkomen een ongelijk speelveld waarbij sommige geprivilegieerden toegang tot inkomstenbronnen verkrijgen.
- Ze scheppen een bepaalde gelijkheid van kansen zodat brede lagen van de bevolking de gelegenheid hebben en worden gestimuleerd om te investeren in hun menselijk kapitaal en zo deel te nemen aan productieve activiteiten.

Openheid bevordert concurrentie en bevordert daarmee de dynamische efficiëntie en de prikkel om te investeren.

- Zie: Daron Acemoglu, *Root Causes. A historical approach to assessing the role of institutions in economic development*, IMF, *Finance and Development*, juni 2003; pp. 27-30. Zie verder: IMF, *World Economic Outlook*, Washington 2003, hoofdstuk 3.

Voor de economische groei op korte termijn is ook de effectieve vraag relevant. Deze bepaalt namelijk de benuttingsgraad van het productiepotentieel. Dit rapport richt zich echter op de economische groei op lange termijn. Verder wordt er vanuit gegaan dat fluctuaties in de vraag, zeker waar deze hun oorzaak vinden in landspecifieke schokken, primair door de lidstaten, bijvoorbeeld via de zogeheten automatische stabilisatoren, kunnen en moeten worden opgevangen.

2.3.2 De omvang en benutting van het arbeidspotentieel

Benutting arbeidspotentieel

De benutting van het arbeidspotentieel komt tot uiting in de participatiegraad, de evenwichtswerkloosheid en het aantal gewerkte uren. Uit de literatuur komt naar voren dat de benutting van het arbeidspotentieel wordt beïnvloed door:

- *De prikkels voor arbeidsdeelname* vanuit het fiscale en het socialezekerheidsstelsel. De hoogte en structuur van de belastingen en de hoogte en de duur van de uitkeringen zijn van invloed op de vraag of werken in voldoende mate loont. Dit is relevant voor de omvang van het arbeidsaanbod en het niveau van de evenwichtswerkloosheid.
- *De arbeidsmarktregulering*. De effecten van ontslagbescherming op de werkloosheid zijn op basis van beschikbare studies niet eenduidig vast te stellen. Het blijkt dat ontslagbescherming niet eenduidig tot minder werkgelegenheidsgroei leidt¹⁷. Uit alle studies blijkt wel dat meer ontslagbescherming tot minder ontslagen en tot minder aannames leidt, en daarmee de dynamiek op de arbeidsmarkt beperkt. Ook blijkt de gemiddelde duur van de werkloosheid toe te nemen met meer ontslagbescherming.
- *De voorkeuren voor vrije tijd*. Daarbij valt bijvoorbeeld te wijzen op de grote verschillen tussen het gemiddelde aantal jaarlijks gewerkte uren in de VS en Europa¹⁸.

Vanuit het oogpunt van beleid zijn vooral de factoren relevant die van invloed zijn op de werking van de arbeidsmarkt: de prikkels op het arbeidsaanbod vanuit het belastingsysteem en de sociale uitkeringen, en de arbeidsmarktregulering.

Groei arbeidspotentieel

De groei van het arbeidspotentieel – de bevolking tussen de 15 en 65 – wordt bepaald door de demografische ontwikkeling. Door de daling van de vruchtbaarheid neemt deze groei af¹⁹. Door de lage vruchtbaarheid en door verlenging van de levensduur zal de bevolking

17 Zie: Paul Dekker, Sef Ederveen, Gerda Jehoel-Gijsbers, Ruud de Mooij, Arjan Soele en Jean Marie Wildboer, *Sociaal Europa*, Europese Verkenningen 1, Bijlage bij de Staat van de Europese Unie, Den Haag 2003, p. 69; David Young, *Employment protection legislation: its economic impact and the case for reform*, European Economy, Economic Papers, nummer 186, juli 2003.

18 Zie: Ruud de Mooij en Paul Tang, *Four Futures of Europe*, CPB, Den Haag 2003, p. 95. Over de vraag in hoeverre de verschillen tussen het aantal gewerkte uren in de VS en de EU samenhangt met verschillen in belastingdruk wordt in de economische wetenschap verschillend gedacht. Volgens Edward Prescott wordt het verschil geheel verklaard door de hogere belastingdruk in de EU waardoor het niet loont om meer te werken. Blanchard wijst er echter op dat Prescott een hoge elasticiteit van het arbeidsaanbod op veranderingen in de belastingdruk veronderstelt. Bovendien kan Prescott niet goed de verschillen binnen de EU verklaren. Zo is bijvoorbeeld het aantal gewerkte uren in Ierland in lijn met het Europees gemiddelde gedaald, terwijl de belastingdruk minder dan in de VS is gestegen. Stephen Nickell vindt in zijn econometrisch onderzoek een meer bescheiden bijdrage van de belastingdruk aan de daling van het aantal gewerkte uren in de EU. Volgens dit onderzoek wordt tweederde van deze daling verklaard door de voorkeur voor vrije tijd en eenderde door de belastingdruk. Blanchard concludeert dat de voorkeur voor vrije tijd waarschijnlijk de dominante factor is. Zie verder: Olivier Blanchard, *The Economic Future of Europe*, *Journal of Economic Perspectives*, 2004 (nog te verschijnen), pp. 9 en 10 (dit artikel bevat ook de referenties naar het onderzoek van Prescott en Nickell).

19 Par. 6.2.1 gaat uitgebreider in op de demografische ontwikkeling in de EU.

vergrijzen. Vanwege de traagheid van demografische processen en de geringe effectiviteit van de beschikbare instrumenten om deze processen te beïnvloeden is het twijfelachtig of de vergrijzing – indien wenselijk – door pronatalistisch beleid kan worden tegengegaan²⁰.

De bevolkingsdynamiek wordt naast de levensverwachting en de vruchtbaarheid ook bepaald door internationale migratie. Bij de beoordeling of migratie een bijdrage kan leveren aan het verminderen van de vergrijzingsdruk zijn drie punten van belang²¹:

- De omvang van immigratie die nodig is om de vergrijzingsdruk te verminderen. Uit berekeningen blijkt dat alleen door zeer grote aantallen migranten toe te laten de leeftijdsstructuur van de bevolking substantieel kan worden beïnvloed.
- De duurzaamheid van deze beleids optie. Migratie is geen duurzame oplossing voor vergrijzing omdat migranten zelf ook vergrijzen en op den duur hun gemiddeld hogere kindertal aanpassen aan het gemiddeld lagere kindertal in hun aankomstland.
- De benutting van het arbeidspotentieel van migranten. In de huidige situatie ligt de arbeidsdeelname van niet-EU burgers bijna 14 procentpunten lager dan die van EU-burgers. Dit hangt onder meer samen met het lage opleidingsniveau van migranten. Zonder een betere benutting van het arbeidspotentieel van buiten de EU heeft immigratie dus weinig zin.

Binnen een Europees kader moet bedacht worden dat arbeidsmigratie in het land van herkomst de grijze druk juist verhoogt. Zo bezien zorgt migratie slechts voor een verschuiving van de problematiek. Een en ander leidt tot de conclusie dat de mogelijkheden voor beïnvloeding van de omvang van het arbeidspotentieel beperkt zijn. Dit neemt niet weg dat een selectief migratiebeleid nuttig kan zijn om bepaalde knelpunten op de arbeidsmarkt weg te nemen.

2.3.3 *Kapitaalaccumulatie en technologische ontwikkeling*

Er bestaat in de economische literatuur redelijke overeenstemming over de relevante beleidsfactoren met betrekking tot de economische groei: eigendomsrechten, marktwerking en openheid, publieke uitgaven voor de fysieke en kennisinfrastructuur (onderwijs en onderzoek) en macro-economische stabiliteit. Maar er bestaat geen overeenstemming over de precieze kanalen waarmee deze factoren van invloed zijn op kapitaalaccumulatie en/of technologische ontwikkeling en welke combinatie van factoren optimaal is. Dit geldt vooral voor technologische ontwikkeling en innovatie. Uit onderzoek blijkt dat niet alleen de uitgaven voor kennis en onderwijs belangrijk zijn voor het innovatieklimaat, maar ook, of misschien wel juist, de organisatie van de kennisinfrastructuur, de prikkel-

20 Zie verder: SER-advies *EU en Vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002, pp. 34-36.

21 *Ibid.*, pp. 36-39.

structuur daarin, en de vaak delicate balans tussen concurrentie en samenwerking²². Het onderstaande pretendeert niet meer dan op basis van de bestaande literatuur een kort overzicht te geven van de belangrijkste beleidsrelevante kanalen²³. Dit dient primair om in een later stadium de Europese beleidsdimensie na te lopen.

Regulering: eigendomsrechten, patent en privatisering

Voor het plegen van investeringen in machines, gebouwen, apparatuur en menselijk kapitaal moet een inschatting worden gemaakt van de toekomstige opbrengsten. In deze situatie is het van belang dat eigendomsrechten helder zijn gedefinieerd en goed kunnen worden afgedwongen. Onzekerheid over de rechtmatigheid van toekomstige opbrengsten zal direct van invloed zijn op de bereidwilligheid financiële risico's te nemen. Een bijzondere vorm van eigendomsrechten betreft het recht op het commercieel gebruik van een innovatie: het toekennen van een tijdelijk patent (zie kader). Dit geeft de mogelijkheid de ontwikkelingskosten van een innovatie terug te verdienen en een zekere extra winst te behalen. Op deze manier ontstaat een prikkel voor investeringen in R&D. Te sterke patentbescherming kan echter verdere innovaties ontmoedigen.

Eigendomsrechten op kennis, ideeën en vormen

Bij de eigendomsrechten op kennis, ideeën en vormen staat het intellectueel eigendom centraal. Dit begrip wordt gedefinieerd als “het recht op de bescherming van een intellectuele prestatie”. Omdat de prestatie die hiermee samenhangt verschillende vormen kent, wordt een verder onderscheid gemaakt tussen auteursrechten en industrieel eigendom.

Het auteursrecht heeft betrekking op het recht van de maker van een werk van “letterkunde, wetenschap en kunst”, op openbaarmaking en vermenigvuldiging hiervan. Voor het innovatievraagstuk is van belang dat ook bijvoorbeeld software onder het auteursrecht valt.

Het industrieel eigendom omvat onder meer het octrooi-, merken en tekeningen- of modellenrecht. Een octrooi of patent regelt de juridische bescherming van producten en productieprocessen. Een idee kan echter ook onderscheidend zijn in de vorm van een merk, een tekening of een model. Een merk kan vele vormen aannemen zoals een naam, een kleur, een slagzin of een geur. Een model is een gebruiksartikel in driedimensionale vormgeving; een tekening is een dessin en is daarom tweedimensionaal.

- Bron: Bureau voor de Industriële Eigendom; www.bie.minez.nl.

22 Deze problematiek komt uitgebreider in hfst. 7 aan de orde.

23 Daarbij is gebruikgemaakt van onder anderen: Alain de Serres, *Structural Policies and Growth: a non-technical Overview*, OECD Economic Department Working Papers no. 355, Parijs 2003; OECD, *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, Parijs 2003; Michael Burda en Charles Wylasz, *Macroeconomics: A European Text*, Oxford 2001, hfst. 18; Sanghoon Ahn en Philip Hemmings, *Policy Influences on Economic Growth in OECD Countries: An Evaluation of the Evidence*, OECD Economic Department Working Papers no. 246, Parijs 2000; Europese Commissie, *The EU Economy 2003 Review*, European Economy, no 6/2003, hfst. 2.

Regulering: marktwerking en openheid

Via marktregulering kan de overheid de concurrentiedruk en openheid van markten beïnvloeden. Concurrentiedruk geeft bedrijven een prikkel tot efficiëntieverbetering en dwingt tot aanpassing van de gehanteerde technologie en organisatie aan de *best practices* in een bedrijfstak (zie kader). Dit bevordert de dynamische efficiëntie en prikkelt om te investeren²⁴. Integratie van markten maakt het mogelijk gebruik te maken van schaal-effecten waardoor de potentiële opbrengst van nieuwe investeringen en producten wordt vergroot. Door belemmeringen voor marktoetreding af te bouwen, kan ook beter worden geprofiteerd van internationale technologietransfers. Arbeidsmarktregulering is van invloed op de mobiliteit van geschoold personeel, en daarmee ook op het innovatievermogen.

Er is in de literatuur geen overeenstemming over het belang van de verschillende kanalen waardoor marktregulering van invloed is op investeringen, productiviteitsgroei en R&D. Zo legt de OESO vooral nadruk op de relatie tussen marktregulering, R&D en de totale factor productiviteit. In het model van de Europese Commissie is marktregulering met name van belang voor de groei van de investeringen. In dit model is marktintegratie van invloed op de uitgaven via R&D door schaafeffecten en hoger te verwachten opbrengsten²⁵.

Leidt meer concurrentie ook tot meer innovatie?

Volgens de Oostenrijkse econoom Schumpeter (1883-1950) dooft een grotere concurrentie de innovatieprikkel omdat het de verwachte opbrengst van de innovatie vermindert. Dit wordt echter niet bevestigd door empirisch onderzoek. De reden hiervoor is dat in een omgeving van snelle technologische verandering bedrijven op straffe van bankroet wel moeten innoveren. Maar ook in een omgeving van minder snelle technologische verandering kan concurrentie innovatie prikkelen omdat bedrijven daarmee marktleider kunnen worden.

De relatie tussen de mate van concurrentie en innovaties blijkt niet-lineair te zijn. Uitgaande van een geringe concurrentie heeft een toename van de concurrentiedruk een positief effect op innovatie. Voorbij een bepaalde drempelwaarde van de concurrentiedruk domineert het 'Schumpeter'-effect en zal een nog grotere concurrentiedruk tot minder innovatie leiden. Het verband tussen innovatie en concurrentie kan daarom per deelmarkt verschillend zijn.

- Bron: Phillippe Aghion, Nicholas Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith en Peter Howitt, *Competition and Innovation: an Inverted U Relationship*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag 2003.

24 Zie uitgebreider: G. Nicoletti, en S. Scarpetta, Regulation, productivity and growth, *Economic Policy*, 2003, p. 24.
25 Europese Commissie, *The EU Economy 2003 Review*, op.cit., p. 108.

Van speciaal belang voor investeringen en innovatie is de regulering van de financiële sector. Een goed ontwikkelde financiële sector mobiliseert besparingen, diversificeert risico's en is van belang voor informatie over investeringsprojecten en het toezicht op bedrijven. Gezien de asymmetrische informatieproblemen op financiële markten is de kwaliteit van de regulering van belang voor een goede werking van de financiële sector. Marktintegratie kan ook hier leiden tot schaalvoordelen en daarmee lagere kapitaalkosten voor bedrijven en gezinnen.

Publieke uitgaven

Via publieke uitgaven voor fysieke infrastructuur en de kennisinfrastructuur (onderwijsuitgaven en publieke investeringen in R&D) kan de economische groei worden bevorderd. Voor de productie en distributie van goederen en diensten maken bedrijven gebruik van wegen, telefoonlijnen, elektriciteitsleidingen, vliegvelden etc. Deze (quasi) collectieve goederen kunnen daarom als een productiefactor worden opgevat. Een goed opgeleide bevolking verhoogt de kwaliteit van de productiefactor arbeid en is bevorderlijk voor innovatie. Publieke uitgaven voor R&D kunnen het innovatie- en concurrentievermogen van bedrijven stimuleren.

Bij de positieve effecten van hogere publieke uitgaven voor (kennis) infrastructuur op de economische groei passen echter wel de nodige kanttekeningen:

- De in de economische literatuur gevonden relatie over de omvang en richting van groei-effecten van publieke investeringen in fysieke infrastructuur hangen sterk af van de gebruikte methode, de onderzochte landen, en de beschouwde tijdsperiode²⁶. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen (tijdelijke) bestedings- en (blijvende) programmaeffecten.
- Investeringen in menselijk kapitaal lijken over het algemeen belangrijker voor de economische groei dan investeringen in fysieke infrastructuur²⁷.
- De toepassing van ICT maakt individuele toerekening van het gebruik van (quasi) collectieve goederen steeds meer mogelijk.
- Hogere publieke onderwijsuitgaven zijn alleen te rechtvaardigen als het maatschappelijk rendement hoger is dan het individueel rendement. Het beeld is hier echter niet eenduidig. Dit geldt met name voor het tertiair onderwijs dat juist vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de factor arbeid en innovatie het meest interessant is. Cognitieve vaardigheden zijn het beste op jonge leeftijd te beïnvloeden.
- Uit onderzoek blijkt dat publieke financiering van R&D-uitgaven slechts tot op zekere hoogte noodzakelijk is om private R&D-uitgaven te stimuleren. Na het overschrijden van een bepaalde drempelwaarde verdwijnt het stimulerende effect van hogere publieke R&D-uitgaven.

²⁶ Zie: Europese Commissie, *Public Finances in EMU 2003*, Brussel 2003, pp. 81 en 82.

²⁷ *Ibid.*, p. 81.

Macro-economische stabiliteit

Het investeren in machines, gebouwen, apparatuur, kennis en vaardigheden gaat gepaard met het nemen van een zeker risico. Dit risico kan worden gemitigeerd door het bieden van rechtszekerheid. Ook de macro-economische stabiliteit – de volatiliteit van prijzen en productie – is van belang. Dit hangt nauw samen met het niveau van inflatie. De inflatie is te beïnvloeden via het economisch beleid. Een hoge inflatie leidt ook tot een minder goede werking van het prijsmechanisme²⁸.

2.4 Europese beleidsmogelijkheden

2.4.1 Wat is en kan de EU?

Bij de verkenning van Europese beleidsmogelijkheden is het eerst nuttig stil te staan bij de potentiële meerwaarde van Europees beleid en de verhouding tussen de EU en de lidstaten: wat kan de EU wat de afzonderlijke lidstaten niet kunnen?

De EU beoogt de gezamenlijke doelstellingen van de lidstaten te bereiken²⁹. Hiertoe verlenen de lidstaten aan de EU bepaalde bevoegdheden. De EU coördineert het beleid van de lidstaten dat gericht is op de gemeenschappelijke doelstellingen (zie paragraaf 2.2.1). De door de lidstaten overgedragen bevoegdheden worden door de EU op communautaire wijze uitgeoefend. De toedeling van bevoegdheden is vastgelegd in Verdragen. De Europese Conventie heeft in 2003 een ontwerp voor een nieuw grondwettelijk Verdrag opgesteld.

Bevoegdheden die niet aan de Unie zijn toebedeeld behoren aan de lidstaten. De uitoefening van de bevoegdheden die wel aan de Unie zijn toebedeeld, wordt beheerst door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de Unie alleen optreedt als de doelstellingen van het optreden niet door de afzonderlijke lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en daarom vanwege de omvang of de gevolgen van het optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt (zie volgende paragraaf). Dit geldt uiteraard niet voor die beleidsterreinen die door de lidstaten vanwege schaafeffecten of de gevolgen van het optreden al volledig aan de Unie zijn gedelegeerd en waar de Unie dus exclusieve bevoegdheden heeft, zoals het monetaire beleid.

Het optreden van de EU heeft naast het subsidiariteitsbeginsel het evenredigheidsbeginsel als uitgangspunt. Volgens dit beginsel reiken de inhoud en de vorm van het optreden van de EU niet verder dan nodig is om de doelstellingen van de EU te verwezenlijken. Dit beginsel is met name van belang voor de keuze van de verschillende beleidsinstrumenten (paragraaf 2.4.3).

28 Daarnaast kan inflatie van invloed zijn op de kapitaalkosten van bedrijven. Dit effect hangt af van de mate waarin de bedragen zijn geïndexeerd, die bedrijven fiscaal mogen aftrekken in verband met afschrijvingen.

29 Vergelijk: *Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*. Luxemburg 2003, Artikel 1, p. 9.

De EU en de lidstaten

Als wordt gesproken over EU en de lidstaten kan ten onrechte de suggestie ontstaan dat de EU los staat van de lidstaten. De EU is ingesteld om de gemeenschappelijke doelstellingen van de lidstaten te verwezenlijken. Vanwege de delegatie van bevoegdheden en de institutionele structuur die daar bij hoort (Europese Commissie, Europees Parlement, Hof van Justitie), is de EU echter veel meer dan een internationale organisatie van lidstaten. De EU valt misschien het beste te karakteriseren als een federatie met een bijbehorend gelaagd bestuursstelsel. Het is echter geen federale staat: aan de EU zijn geen essentiële staatsfuncties gedelegeerd zoals de verdediging van de territoriale integriteit, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de veiligheid binnen de lidstaten. Ook kan de EU geen belasting opleggen aan burgers en bedrijven.

Over het algemeen geldt dat de lidstaten de meeste bevoegdheden hebben gedelegeerd voor de totstandkoming en de goede werking van de interne markt. Dit komt zowel tot uiting in de besluitvormingsprocedure over de relevante regels als in de mechanismen voor toezicht en handhaving van deze regels. De algemene figuur bij de besluitvorming is dat de lidstaten – de Raad – op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid beslist³⁰. Dit houdt in dat de Raad niet gemakkelijk van een Commissievoorstel kan afwijken. Verder is het Europees Parlement samen met de Raad medewetgever. De Commissie ziet toe op de uitvoering en implementatie van de Europese regelgeving op het terrein van de interne markt en kan eventueel naar het Hof stappen in geval lidstaten daarin tekortschieten.

Met uitzondering van het monetaire beleid gaat de delegatie van bevoegdheden op het terrein van het sociaal-economisch beleid minder ver³¹. De EU heeft hier een coördinerende rol. Maar zowel in de besluitvorming als bij het toezicht op de naleving van de gemaakte afspraken domineren de lidstaten. De rol van de Commissie als beleidsbepalend orgaan en toezichthouder is hier beperkter. Het Europees Parlement speelt over het algemeen een zeer bescheiden rol bij de coördinatie van het sociaal-economisch beleid.

2.4.2 *Het subsidiariteitsbeginsel*

Volgens het subsidiariteitsbeginsel treedt de EU op als zaken niet goed door de afzonderlijke lidstaten geregeld kunnen worden. Het volgende werkt dit nader uit.

30 Zie: SER-advies *Conventie over de toekomst van Europa*, publicatienr. 03/01, Den Haag 2003, p. 55.

31 *Ibid.*, op.cit., p. 59.

Voorkeur voor besluitvorming op laagste niveau

Het subsidiariteitsbeginsel weerspiegelt, kortweg gezegd, de nadrukkelijke voorkeur voor besluitvorming op het laagste niveau dat voor een bepaalde kwestie geëigend is. Er zijn verschillende redenen voor deze voorkeur voor besluitvorming op het laagste niveau³²:

- Maatregelen kunnen meer toegesneden worden op lokale voorkeuren en omstandigheden. Op het laagste niveau moet ook meer rekening gehouden worden met lokale preferenties want burgers kunnen met hun ‘voeten’ stemmen en daardoor overheden disciplineren. Ook kunnen burgers overheden eerder wegstemmen (door grotere homogeniteit van voorkeuren op lokaal niveau).
- Een grotere flexibiliteit om op veranderingen in lokale omstandigheden te reageren.
- Door decentraal beleid ontstaat ook meer variatie in beleid. Dit bevordert mogelijkheden voor beleidsleren en -experimenten.

Redenen voor centralisatie van beleid

Er zijn echter twee economische argumenten waarom centralisatie van beleid in bepaalde situaties de voorkeur verdient: de aanwezigheid van grensoverschrijdende externe effecten en schaalvoordelen. Deze twee factoren kunnen leiden tot zogeheten coördinatiefalen en een argument vormen voor delegatie van bevoegdheden naar een hoger bestuursniveau³³.

Van grensoverschrijdende *externe effecten* is sprake als bepaalde maatregelen in de ene lidstaat bedoeld of onbedoeld van invloed zijn op de welvaart in een andere lidstaat. Hierbij kan zowel sprake zijn van negatieve als positieve externe effecten. Negatieve externe effecten treden op als lidstaten door middel van gunstige vestigingsvoorwaarden – bijvoorbeeld speciale belastingregimes – bedrijven uit andere lidstaten proberen te lokken. Positieve externe effecten leiden ertoe dat bepaalde maatregelen niet of te weinig door afzonderlijke lidstaten worden genomen omdat de vruchten van deze maatregelen voor een belangrijk deel aan andere lidstaten zullen toevallen. Het meest duidelijke geval waarin vanwege externe effecten gezamenlijk optreden vereist is betreft de totstandkoming en de goede werking van een interne markt voor goederen, diensten, arbeid en kapitaal³⁴.

32 SER-advies *Conventie over de toekomst van Europa*, op.cit., p. 35; De Mooij en Tang, *Four Futures of Europe*, op.cit., p. 75.

33 De criteria die ten grondslag liggen aan het subsidiariteitsprincipe vertonen nauwe samenhang met de criteria voor afbakening van het publieke belang: De Mooij en Tang, *Four Futures of Europe*, op.cit., pp. 75 en 76. Volgens Teulings, Bovenberg en Van Dalen is de behartiging van het publieke belang ‘...niet veel anders dan het internaliseren van externe effecten door *free-rider* gedrag in te dammen met behulp van publiekrechtelijke dwang. Deze publiekrechtelijke dwang kan het beste worden uitgeoefend op het laagste schaalniveau waar alle relevante externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd.’ C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De Calculus van het Publieke Belang*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag 2003. p. 7). De samenhang tussen marktfaalen en coördinatiefaalen wordt verder besproken door Hans-Werner Sinn, *The new systems competition*, Oxford 2003, pp. 6-9.

34 Vergelijk: Jacques Pelkmans, *European Integration; Methods and Economic Analysis*, Harlow 2001, p. 48.

Gemeenschappelijke productnormen voorkomen in een interne markt niet alleen negatieve externe effecten maar leiden vanwege de daling van transactiekosten ook tot *schaaleffecten*. Een bijzondere vorm van schaaffecten doet zich voor met betrekking tot risicodeling. In zoverre er bijvoorbeeld sprake is van een afname van de correlatie tussen regionale schokken op Europees niveau, kan het efficiënt zijn deze risico's op Europees niveau onderling te verzekeren. Voor zover de regionale schokken het gevolg zijn van marktintegratie, komt dit ook de houdbaarheid van de interne markt ten goede. Een en ander kan wel tot een moreel risico leiden doordat de afzonderlijke lidstaten minder prikkels krijgen om hun eigen probleemregio's te steunen³⁵.

Daarnaast kunnen aan het bevorderen van sociale en economische samenhang (cohesie) argumenten voor centralisatie van beleid worden ontleend. Het bevorderen van cohesie kan ten dele op economische argumenten worden gefundeerd, zoals het wegnemen van aan een lager ontwikkelingsniveau verbonden knelpunten voor verdere groei of het delen van risico's van regionale schokken (zie hierboven). Voor het overige liggen aan het streven naar cohesie meer sociaal en/of politiek geïnspireerde motieven ten grondslag en wordt daarmee uitdrukking gegeven aan de EU als belangen- en waardengemeenschap. Daarbij blijft overigens het uitgangspunt dat het cohesiestreven van de EU – in tegenstelling tot dat van afzonderlijke landen – niet gericht is op individuele burgers, maar slechts op grotere groepen mensen, regio's en lidstaten.

Zeker de laatste jaren wordt het optreden van de Unie niet uitsluitend beheerst door het optreden van externe effecten of schaaffecten van beleid. Beginnend met het werkgelegenheidsbeleid dat in 1997 in het Verdrag van Amsterdam werd gecodificeerd, is de zogeheten opencoördinatiemethode opgekomen (zie volgende paragraaf). Deze methode wordt nu naast het werkgelegenheidsbeleid ook toegepast op de modernisering van het socialezekerheidsstelsel, sociale uitsluiting, onderwijs, migratie en gezondheidszorg. Met uitzondering van migratie, zijn dit terreinen waar de bevoegdheden van de EU beperkt zijn. Dit hangt samen met het feit dat op deze terreinen niet of nauwelijks sprake is van externe effecten³⁶. Er is eerder sprake van 'zwakke' *schaaleffecten* door zelfbinding en leereffecten. Door gemeenschappelijke doelstellingen kunnen lidstaten zich binden aan het voeren van een bepaald beleid³⁷. Via informatie-uitwisseling en vergelijking van prestaties kunnen lidstaten worden aangespoord adequate maatregelen te nemen en kunnen zij van elkaars ervaringen en aanpak leren en ten slotte een gemeenschappelijke beleidsoriëntatie ontwikkelen.

35 Vergelijk: Sjef Ederveen, Joeri Gorter, Ruud de Mooij, Richard Nahuis, *Funds and games: the economics of European cohesion policy*, CPB, Den Haag 2002, pp. 11 en 12.

36 Vergelijk: Ruud de Mooij en Paul Tang, *Four Futures of Europe*, op.cit., pp. 78-81.

37 Teulings spreekt in dit verband van de EU als een 'commitment-device'. Zie: Coen Teulings, *Privatisering in het tijdsgewricht van recollectivering*, *Maandschrift Economie*, 65, 2001, p. 280.

Subsidiariteit vraagt uiteindelijk om politiek oordeel

De aanwezigheid van schaafeffecten of externe effecten die duiden op de potentiële meerwaarde van Europees beleid impliceren niet automatisch dat er ook Europees beleid moet worden ontwikkeld. Daarvoor is een bredere afweging van de voordelen van centralisatie en decentralisatie van beleid nodig. Op de mogelijke voordelen van decentralisatie van beleid (het rekening houden met lokale voorkeuren etc.) is aan het begin van deze paragraaf al gewezen. Veelal zijn de voor- en nadelen moeilijk eenduidig te kwantificeren en is de afweging afhankelijk van de gewichten die toegekend worden aan respectievelijk rechtvaardigheid, efficiëntie en verantwoording afleggen. Dit impliceert dat het subsidiariteitsbeginsel uiteindelijk vraagt om een politiek oordeel.

2.4.3 *Instrumenten van EU-beleid*

De Europese samenwerking berust op een mengeling van positieve en negatieve integratie. Negatieve integratie heeft betrekking op het scheppen en waarborgen van de vrijheden van verkeer van goederen, diensten, arbeid en kapitaal en de daarbij behorende vrijheid van vestiging. Positieve integratie heeft betrekking op beleid, bijvoorbeeld het bieden van regels voor de goede werking van de interne markt.

In het beleid van de Gemeenschap is wet- en regelgeving veel belangrijker dan de begroting. De inzet van beleidsinstrumenten wordt geleid door het evenredigheidsbeginsel.

Wet- en regelgeving

De belangrijkste wetgevende instrumenten zijn verordeningen en richtlijnen³⁸. Een verordening heeft een algemene strekking en is verbindend in al haar onderdelen; zij is rechtstreeks van toepassing in elke lidstaat. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Een richtlijn moet dus in de nationale wetgeving worden geïmplementeerd. Daarnaast is sprake van beschikkingen. Een beschikking is verbindend in al haar onderdelen voor degene tot wie zij uitdrukkelijk is gericht.

De bulk van de wetgevende activiteiten van de EU heeft betrekking op die terreinen waar zij ook de meeste competenties heeft: de interne markt, het gemeenschappelijke landbouwbeleid en het gemeenschappelijke handelsbeleid³⁹.

Het EU-budget en cofinanciering

De omvang en betekenis van de communautaire begroting is veel geringer dan de begrotingen van de lidstaten. De omvang van de Europese begroting bedraagt momenteel ongeveer één procent van het EU-bbp en ongeveer 2,4 procent van de totale publieke uitgaven van de lidstaten. Veel beleidsterreinen komen niet of nauwelijks ten laste van de

38 In het ontwerpgrondwettelijk Verdrag worden deze aangeduid als respectievelijk Europese wet en kaderwet.
39 Zie verder: Sapir-rapport, *An Agenda for a Growing Europe*, op.cit., pp. 78 en 79.

EU-begroting. De EU-begroting wordt dan ook gedomineerd door twee posten die bij wijze van uitzondering wél geld kosten: het landbouwbeleid en het structuurbeleid. Deze twee posten beslaan samen meer dan 80 procent van het EU-budget.

Tot de beleidsinstrumenten van de EU behoort cofinanciering van bepaalde overheidsuitgaven. Deze cofinanciering vindt voornamelijk plaats via de inzet van de structuurfondsen en het cohesiefonds⁴⁰. Hiervoor is ongeveer een derde van het huidige budget (opgeteld 213 miljard euro voor de periode 2000-2006) gereserveerd. De mate van cofinanciering via de structuurfondsen is gedifferentieerd, maar ligt in de regel tussen de 50 en 75 procent voor maatregelen die betrekking hebben op steun aan achtergebleven regio's. De percentages bedragen tussen 50 procent en 25 procent voor zowel de steun aan herstructurering in regio's en steden als voor de steun voor training en opleiding van de beroepsbevolking⁴¹. Voor de cohesiefondsen kan de cofinanciering oplopen tot 85 procent van de totale subsidiabele kosten.

Gemeenschappelijke afspraken als beleidsinstrument?

Het is de vraag of de gemeenschappelijke afspraken van de lidstaten in het kader van de opencoördinatiemethode (zie kader) en het Lissabon-proces als een beleidsinstrument van de EU moeten worden gezien. Het betreft hier weliswaar afspraken in EU-verband, maar de mogelijkheden om deze afspraken via *peer pressure* af te dwingen zijn zeer beperkt. Van delegatie van bevoegdheden door de lidstaten is geen sprake en buiten de Raad spelen de EU-instellingen een beperkte rol (Europese Commissie, Europees Parlement) of geen enkele rol (Hof).

De opencoördinatiemethode

De opencoördinatiemethode is bedoeld om de lidstaten stap voor stap hun eigen beleid te laten ontwikkelen. Deze methode houdt in dat:

- voor de Unie richtsnoeren worden bepaald met specifieke tijdschema's voor het bereiken van streefdoelen die voor een bepaalde termijn zijn vastgesteld;
- waar dit opportuun wordt geacht kwantitatieve en kwalitatieve *benchmarks* worden vastgesteld als middel om beste praktijken onderling te vergelijken;
- Europese richtsnoeren in nationaal en regionaal beleid worden vertaald door specifieke doelstellingen vast te stellen en maatregelen te treffen, met inachtneming van regionale en nationale verschillen;
- periodieke *monitoring*, evaluatie en *peer reviews* plaatsvinden als wederzijdse leerprocessen.

40 Er zijn vier structuurfondsen: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling; het Europees Structuurfonds; het Financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij; de afdeling Oriëntatie- en garantiefonds voor de landbouw. De structuurfondsen steunen geen afzonderlijke projecten, maar meerjarenprogramma's voor regionale ontwikkeling die aan de hand van bepaalde richtsnoeren tussen de regio's, de lidstaten en de Commissie worden opgesteld. Het cohesiefonds financiert alleen rechtstreeks afzonderlijke projecten voor milieubescherming en de ontwikkeling van transportnetwerken.

41 Zie: Verordening 1260/1999 algemene bepalingen inzake Structuurfondsen, artikel 29, PB van 26-6-1999, L 161/25.

Open coördinatie heeft dus een duidelijk intergouvernamenteel karakter; de Commissie speelt weliswaar een rol bij het opstellen van de richtsnoeren en bij de periodieke monitoring, maar moet deze rol delen met de Europese Raad, die de grote beleidslijnen bepaalt, en de desbetreffende vakraden en de daarbij behorende ambtelijke voorportalen. Noch het Europees Parlement noch het Hof van Justitie speelt een rol. Buiten mechanismen als ‘peer pressure’ en ‘naming en shaming’ kent de opencoördinatiemethode, in tegenstelling tot de communautaire methode, geen formele sanctiemogelijkheden.

• Bron: SER-advies *EU en Vergrijzing*, op.cit., p. 15.

2.5 Verdere uitwerking probleemstelling

In paragraaf 2.3 is een aantal mogelijkheden voor beleidsmatige beïnvloeding van de economische groei geïnventariseerd. In paragraaf 2.4 is in meer algemene zin aandacht geschonken aan de Europese beleidsmogelijkheden zoals die voortvloeien uit het huidige Verdrag. In vervolg hierop onderzoekt deze paragraaf de specifieke Europese beleidsmogelijkheden om de economische groei te stimuleren.

Eerst wordt een kort overzicht gegeven van de Europese dimensie van de in paragraaf 2.3 behandelde groeifactoren. Daarna wordt de centrale probleemstelling over de meerwaarde van EU-beleid voor het bevorderen van de economische groei nader toegespitst.

2.5.1 Europese dimensie groeifactoren

De Europese dimensie van de in paragraaf 2.3 behandelde groeifactoren zijn in tabel 2.3 schematisch weergegeven. Hierbij is met name gekeken naar de overdracht van bevoegdheden en de inzet van instrumenten.

Benutting arbeidspotentieel

Wat de factoren betreft die van invloed zijn op de benutting van het arbeidspotentieel, is over het algemeen sprake van een geringe overdracht van bevoegdheden. Een hoog niveau van werkgelegenheid is weliswaar een van de doelstellingen van het Verdrag, maar de lidstaten hebben aan de EU geen bevoegdheden of instrumenten gedelegeerd om deze doelstelling te verwezenlijken. De meerwaarde van het optreden van de EU is hier dus niet op voorhand duidelijk⁴². De afstemming tussen de lidstaten op dit terrein heeft vooral het karakter van open coördinatie. Het in het Verdrag opgenomen hoofdstuk over het werkgelegenheidsbeleid bepaalt dat de Gemeenschap de samenwerking tussen de lid-

42 Van der Meer en Van Riel betogen dat de totstandkoming van het werkgelegenheidshoofdstuk in het Verdrag primair terug te voeren is op politieke factoren en dat economische argumenten gebaseerd op schaal- of externe effecten een ondergeschikte rol hebben gespeeld. Zie: Marc van der Meer en Bart van Riel, De ‘advocacy coalition’ voor het Europese werkgelegenheidsbeleid: het Europese integratieproces sinds de EMU, *Beleid en Maatschappij* 29(3) 2002, pp. 123-133.

staten aanmoedigt, steunt en zonodig aanvult, onder eerbiediging van de bevoegdheden van de lidstaten.

tabel 2.3 Groeifactoren en Europese beleidsmogelijkheden

Groeifactoren	Europese beleidsmogelijkheden
<i>Benutting arbeidspotentieel</i>	
Prikkelstructuur uitkeringen en belastingen	Geen delegatie bevoegdheden op dit terrein. Toepassing van de opencoördinatiemethode.
Arbeidsmarktregulering (ontslagrecht)	Idem.
Arbeidsmobiliteit (allocatie arbeid)	Delegatie van bevoegdheden met betrekking tot grensoverschrijdende aspecten (vrij verkeer werknemers): verblijfsrecht, toegang tot beroepen, informatievoorziening, afstemming van socialezekerheidsstelsels.
<i>Kapitaalaccumulatie en technologische ontwikkeling</i>	
Marktwerking en mededinging	Delegatie van bevoegdheden: creatie en regulering van de interne markt behoort tot de kernactiviteit van de EU.
Intellectueel eigendom en patent	EU kan maatregelen nemen die voor de werking van de interne markt noodzakelijk zijn.
Publieke uitgaven kennisinfrastructuur	<i>Onderwijs:</i> EU moedigt samenwerking lidstaten aan met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid lidstaten voor inhoud en opzet onderwijs. Bevordering mobiliteit studenten. <i>Onderzoek en technologische ontwikkeling:</i> Aanvullende bevoegdheden ten aanzien van programma's voor samenwerking, stimulering mobiliteit onderzoekers, kaderprogramma's waaraan Gemeenschap financieel deelneemt.
Publieke uitgaven fysieke infrastructuur	De Gemeenschap bevordert onderlinge koppeling en interoperabiliteit van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoer, telecommunicatie-, en energie-infrastructuur. In dit kader zijn bijdragen via garanties voor leningen, rentesubsidies mogelijk. Cofinanciering via structuurfondsen.
Macro-economische stabiliteit	Volledige delegatie bevoegdheden monetair beleid aan ECB. Lidstaten vermijden buitensporige tekorten.

In het kader van de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid stelt de Raad op voorstel van de Commissie bepaalde richtsnoeren op. Deze richtsnoeren hebben onder meer betrekking op de financiële prikkels die van invloed zijn op de arbeidsdeelname. De richtsnoeren hebben echter geen bindend karakter. Hoogstens kan de Raad besluiten aanbevelingen tot de lidstaten te richten over de uitvoering van de richtsnoeren. De EU kan de lidstaten niet voorschrijven hoe via de belasting en de uitkeringen de prikkels om te werken moeten worden vergroot. Op het terrein van de belastingen kan de EU alleen optre-

den als hiermee de werking van de interne markt is gemoeid. In het Verdrag is uitdrukkelijk bepaald dat het aan de lidstaten is om de fundamentele beginselen van de sociale zekerheid vast te stellen.

Verder hebben de lidstaten een gemeenschappelijk streefdoel geformuleerd om de arbeidsdeelname in 2010 gemiddeld op 70 procent te brengen. Dit streefdoel is nader verbijzonderd voor de arbeidsdeelname van oudere werknemers en voor de arbeidsdeelname van vrouwen.

Alleen wat de grensoverschrijdende aspecten betreft van de allocatie van arbeid – de arbeidsmobiliteit in de EU – hebben de lidstaten bepaalde bevoegdheden aan de EU overgedragen. Het betreft hier de harmonisatie van de voorwaarden voor werk en verblijf in een andere lidstaat, de erkenning van diploma's en kwalificaties die nodig zijn om elders te werken en de coördinatie van de wettelijke stelsels van sociale zekerheid met het oog op migrerende werknemers⁴³.

Kapitaalaccumulatie en technologische ontwikkeling

Met betrekking tot de factoren die van invloed zijn op *kapitaalaccumulatie en technologische ontwikkeling* hebben de lidstaten de nodige bevoegdheden aan de EU overgedragen waar het de marktwerking betreft. Zoals reeds aangegeven, behoort de zorg voor de goede werking van de interne markt tot de kernactiviteit van de EU. De externe effecten en schaalvoordelen van Europees beleid, en daarmee ook de meerwaarde van Europees beleid, zijn hier het meest evident. Op dit terrein delegeren de lidstaten de meeste bevoegdheden en kan de implementatie van beleid en wetgeving bij het Hof van Justitie worden afgedwongen. Het ligt daarom voor de hand de mogelijke meerwaarde van de EU voor het groeibeleid vooral te zoeken bij de verdere voltooiing van de interne markt en een verbetering van de werking van de interne markt.

Op het terrein van het intellectueel eigendom en patenten is sprake van een complexe situatie. Op basis van artikel 94 en 95 kan met het oog op de goede werking van de interne markt tot harmonisatie van wet- en regelgeving worden besloten. Het Verdrag verleent de Unie echter geen eigenstandige bevoegdheden op dit terrein. Dit impliceert dat nieuwe rechten – zoals het Gemeenschapsoctrooi – op basis van artikel 308 tot stand komen. Dit artikel biedt de mogelijkheid om in het kader van de gemeenschappelijke markt maatregelen te treffen zonder dat het Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet. Een besluit hierover kan echter alleen met eenstemmigheid worden genomen.

Op het terrein van de kennisinfrastructuur is sprake van aanvullende bevoegdheden van de EU. Het Verdrag bepaalt dat de Gemeenschap de samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot het onderwijs aanmoedigt met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het

43 Zie uitgebreider: SER-advies *Arbidsmobiliteit in de EU*, publicatienr. 01/04, Den Haag 2001, hfst. 4.

onderwijsstelsel. In dit kader wordt onder meer de mobiliteit van studenten en docenten bevorderd. De aanvullende bevoegdheid op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling gaat iets verder. Om de samenwerking op Europees niveau tussen ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten te bevorderen en de mobiliteit van onderzoekers te stimuleren worden zogeheten kaderprogramma's vastgesteld waarmee bepaalde projecten gefinancierd kunnen worden.

Voor de fysieke infrastructuur zijn de bepalingen in het Verdrag over de zogeheten trans-Europese netwerken en de structuurfondsen van belang. Het Verdrag bepaalt dat de Gemeenschap bijdraagt aan de totstandkoming en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van telecommunicatie, vervoers-, en energie-infrastructuur. Het optreden van de Gemeenschap is gericht op de bevordering van de toegang tot de nationale netwerken, hun onderlinge koppeling en hun interoperabiliteit. Hiertoe kunnen richtsnoeren worden vastgesteld over projecten met gemeenschappelijk belang. Daarnaast kan de Gemeenschap technische normen harmoniseren. Tot slot kan de Gemeenschap de lidstaten bepaalde financiële ondersteuning bieden onder meer via het Cohesiefonds. Meer in het algemeen wordt ongeveer 22 procent van de structuursteun uitgegeven aan de verbetering van de infrastructuur in de lidstaten. Het betreft hier zowel de verbetering van de infrastructuur in achtergebleven regio's als bijdragen aan specifieke trans-Europese netwerken die deze regio's beter laten aansluiten op de rest van de Unie.

Het monetaire beleid is het enige van de hier relevante beleidsterreinen waar sprake is van een volledige overdracht van bevoegdheden van de lidstaten die de euro hebben ingevoerd. Ter ondersteuning van het monetaire beleid hebben de lidstaten zich vastgelegd op het vermijden van buitensporige tekorten.

2.5.2 *Nadere toespitsing probleemstelling*

De centrale probleemstelling over de meerwaarde van het Europees beleid voor het bevorderen van de economische groei kan worden toegespitst door voor elk van de onderscheiden groeifactoren de volgende punten na te gaan:

- Heeft de EU voldoende bevoegdheden en instrumenten om het gewenste beleid ten uitvoer te brengen? Is er reden deze bevoegdheden uit te breiden?
- Welke instrumenten zouden het beste kunnen worden ingezet?
- Hoe kunnen de beleidsmogelijkheden concreet worden ingevuld met het oog op het bevorderen van de economische groei?

Bij deze vragen moet worden uitgegaan van het hiervoor besproken subsidiariteitsbeginsel. Tabel 2.4 inventariseert de belangrijkste vragen die in de volgende hoofdstukken aan de orde komen.

tabel 2.4 Belangrijkste vragen voor de volgende hoofdstukken

Groefactoren	Uitwerking vraagstelling meerwaarde Europese beleid
<i>Benutting arbeidsdeelname</i>	
Prikkelstructuur uitkeringen en belastingen, Ontslagrecht	Meer bevoegdheden EU? Of aanpassing binnen de bestaande opencoördinatiemethode? Sterkere binding aan gemeenschappelijke doelstellingen?
Arbeidsmobiliteit (allocatie arbeid)	Waar liggen nog hiaten? Hoe kunnen deze het beste worden opgevuld?
<i>Kapitaalaccumulatie en technologische ontwikkeling</i>	
Marktwerking en Mededinging	Waar liggen hiaten op het terrein van de marktwerking? Hoe kunnen deze het beste worden opgevuld?
Intellectueel eigendom en patent	Meer bevoegdheden EU?
Publieke uitgaven kennisinfrastructuur	Meer bevoegdheden EU? Waar liggen knelpunten? Meer geld voor projecten op Europees niveau? Betere afstemming nationaal beleid? Sterkere binding aan gemeenschappelijke doelstellingen?
Publieke uitgaven fysieke infrastructuur	Waar liggen knelpunten? Meer geld? Betere koppeling trans-Europese netwerken? Betere afstemming nationaal beleid?

De macro-economische stabiliteit wordt niet verder uitgewerkt. Gezien de exclusieve bevoegdheden van de EU op het terrein van het monetaire beleid is de vraag naar de meerwaarde van EU-beleid hier niet opportuun. De vormgeving en de uitvoering van het monetaire beleid zijn een thema op zich en vormen geen onderwerp van dit rapport.

Het volgende hoofdstuk start met het inventariseren van de lacunes op het terrein van de marktwerking. Zoals nog zal blijken betreft een belangrijke lacune de fiscaliteit. Deze komt in hoofdstuk 4 aan bod. Daarna wordt in afzonderlijke hoofdstukken ingegaan op de meerwaarde van Europees beleid bij respectievelijk de benutting van het arbeidspotentieel en de kennisinfrastructuur (waaronder patenten). De fysieke infrastructuur – de verbinding van markten in Europa – wordt in hoofdstuk 3 over de interne markt behandeld.

3 De interne markt

3.1 Inleiding

“Wie het sociale Europa opdoekt, en het gezamenlijke landbouwbeleid de nek omdraait, doet driekwart van de Europese samenwerking weg”¹. In dit soort termen wordt wel vaker over de Europese integratie gesproken – zeker in Nederland, waar velen de staat van de Europese Unie menen te kunnen aflezen uit de stand van de Europese begroting. Dergelijke commentaren gaan voorbij aan wat de hoeksteen van de Europese economische integratie vormt: de interne markt. Deze is een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal alsmede de vrijheid van vestiging gewaarborgd zijn. Daarbij wordt een vrije en eerlijke mededinging nagestreefd. Het lastige in de beeldvorming over de interne markt is dat sommige (specifieke) kostenposten erg tot de verbeelding spreken, maar dat de baten van de interne markt breed over burgers en bedrijven zijn verspreid en inmiddels in belangrijke mate als vanzelfsprekend worden ervaren. Wie staat er nog bij stil hoeveel gemakkelijker het is geworden dan twintig, dertig jaar geleden om je in de Europese ruimte te bewegen?

Tegen deze achtergrond begint dit hoofdstuk in paragraaf 3.2 met een korte analyse van de betekenis van de interne markt voor het Europese groeivermogen. Daarbij wordt ook geprobeerd aan de hand van verschillende *ex ante* en *ex post* studies een indruk te geven van de macro-economische effecten van de voltooiing van de interne markt. Verder wordt de externe dimensie van de interne markt – het verkeer met derde landen – belicht. Paragraaf 3.3 brengt vervolgens de huidige staat van de marktintegratie in kaart, uitgesplitst naar de vier deelmarkten goederen, diensten, kapitaal en arbeid. Daarbij wordt ook een beeld gegeven van lopende initiatieven om de marktintegratie te verbeteren. Paragraaf 3.4 richt de aandacht meer in het bijzonder op de marktopening in de netwerksectoren, zoals gas, elektriciteit en telecommunicatie. De liberalisering van deze sectoren vraagt om een zorgvuldig toegesneden regulering.

Voor het bedienen van markten in andere lidstaten moeten ondernemingen kunnen beschikken over goede, grensoverschrijdende verbindingen. Anders zijn de transactiekosten te hoog om daadwerkelijk op markten van andere lidstaten te kunnen concurreren. Een interne markt die alle lidstaten omvat heeft hoogwaardige trans-Europese netwerken van infrastructuur nodig. Paragraaf 3.5 geeft aandacht aan deze fysieke ruggengraat van de interne markt, met een toespitsing op de verkeers- en vervoersinfrastructuur in het kader van de trans-Europese netwerken (TENS).

1 Frank Kalshoven, *Academisch Europa verliest van machtspolitiek Europa (Het spel en de knikers)*, de *Volkskrant*, 10 januari 2004.

De interne markt is een product van negatieve en positieve integratie. Zij is gefundeerd op de bovengenoemde vrijheden en op verboden om die vrijheden te beknotten; zij is ingekaderd in gemeenschappelijke regelgeving die in de plaats komt van uiteenlopende – en daardoor vaak belemmerende – nationale regels. Een belangrijk algemeen aandachtspunt bij het beheer van de interne markt is de zorg voor de kwaliteit (met inbegrip van de eenvoud) van de regelgeving. Door betere regelgeving en het terugdringen van administratieve lasten worden de marktwerking en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven versterkt. Paragraaf 3.6 verkent hoe te komen tot betere en beter geïmplementeerde Europese regelgeving.

Paragraaf 3.7 vraagt aandacht voor de bijzondere positie van de nieuwe lidstaten en wijst op het belang dat de EU en Nederland hebben bij een voorspoedig verlopend proces van inhaalgroei van de Midden-Europese landen.

Dit hoofdstuk heeft primair tot doel om inzichtelijk te maken waarom de interne markt zo belangrijk is voor het groeivermogen van Europa en van Nederland daarbinnen, en wat voor een goed onderhoud van dit kostbare bezit zoal nodig is. De afsluitende paragraaf 3.8 bevat weliswaar enige conclusies en aanbevelingen maar weerspiegelt toch vooral dat informatieve karakter van dit hoofdstuk.

3.2 De interne markt als basis voor het Europese groeivermogen

3.2.1 Algemeen

De totstandkoming van de interne markt heeft vanaf het midden van de jaren tachtig door het '1992-programma' een belangrijke impuls gekregen². Grenscontroles zijn verdwenen; belangrijke belemmeringen voor grensoverschrijdend verkeer die voortkomen uit nationale verschillen in (indirecte) belastingen en in technische voorschriften zijn uit de weg geruimd. Daardoor is de concurrentiedruk versterkt en zijn herstructureringsprocessen gericht op grotere allocatieve en dynamische efficiëntie bevorderd. De interne markt vormt daarmee de basis voor het groeivermogen van de Europese economieën. Zij vormt ook de kern van het uitbreidingsproces.

De interne markt staat voor vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal en voor de vrijheid van vestiging. Daarmee biedt zij burgers en bedrijven vele voordelen, zoals: een grotere keuzevrijheid voor individuele consumenten, minder belemmeringen voor mensen om over de grens te gaan werken en een betere toegang tot ruimere afzetmarkten voor ondernemingen. De sterkere mededinging op de markt zonder binnen-

2 Via de Europese Economische Ruimte (EER) nemen ook Noorwegen, IJsland en Liechtenstein deel aan de interne markt.

grenzen bevordert doelmatigheid en innovatie. Dat alles komt de maatschappelijke welvaart in de lidstaten ten goede.

Maar de interne markt ‘kost’ ook wat. In algemene termen geformuleerd moeten lidstaten beslissingsmacht afstaan respectievelijk onderwerpen aan gezamenlijke besluitvorming in Europees verband. Nationale regelgeving die de goede werking van de interne markt in de weg staat moet verdwijnen. Daaronder vallen ook wel regelingen die sommige heel dierbaar zijn geworden. Als het beginsel van wederzijdse erkenning van nationale regels geen uitkomst biedt, moet de veelvuldigheid aan nationale reguleringen vervangen worden door één (lieft eenvoudiger) Europese regeling. De besluitvorming daarover gaat niet vanzelf; de uitkomsten van dat besluitvormingsproces waarin alle lidstaten participeren zijn ook niet altijd goed toegesneden op de specifieke wensen en omstandigheden in een bepaalde lidstaat.

3.2.2 De effecten van de interne markt op groei en werkgelegenheid

De voltooiing van de interne markt bevordert de groei door een combinatie van een verlaging van handelskosten (onder meer door het wegvallen van grenscontroles) en een intensivering van de mededinging. De verlaging van de handelskosten door het wegnemen van belemmeringen is betrekkelijk goed te meten, maar dit betreft vooral eenmalige effecten. Interessanter voor de economische groei op langere termijn zijn de indirecte effecten door een sterkere mededinging (lagere prijzen door betere allocatie; hogere productiviteit door een hogere X-efficiency en dynamische efficiency). Deze effecten zijn veel lastiger te kwantificeren³.

Aan ramingen van de effecten van de interne markt op groei en werkgelegenheid kan dan ook geen absolute waarde worden gehecht. Dat geldt temeer vanwege de problemen om door de tijd heen de ‘counterfactual’ – de afwezigheid van een interne markt – precies te definiëren. Niet alleen de verstrekkende sociale, economische en technologische ontwikkelingen van de afgelopen vijftien jaar, maar ook de verregaande ontwikkeling van het institutionele kader van de Europese integratie maken dat een beroep op de *ceteris paribus*-clausule niet meer kan worden gerechtvaardigd.

De Europese Commissie schrijft momenteel ongeveer 1,8 procent van het bbp van de Europese Unie (in 2002: 165 miljard euro) toe aan de werking van de interne markt⁴. Dat is gepaard gegaan met de creatie van zo’n 2,5 miljoen arbeidsplaatsen. Vergelijking van deze *ex post* raming met de *ex ante* raming van het Cecchini-rapport uit 1988 (‘The Costs of Non-Europe’) leert dat de groei-effecten duidelijk bij de verwachtingen van destijds zijn achtergebleven, maar de werkgelegenheidseffecten niet (zie kader).

3 Jacques Pelkmans, *European Integration – Methods and Economic Analysis*, Harlow 2001, par. 6.6.

4 Zie voor een korte weergave van de studies die aan deze raming ten grondslag liggen de notitie ‘The Macroeconomic Effects of the Single Market Programme after 10 years’, op: http://europa.eu.int/comm/internal_market/10years/background_en.htm.

Ex ante en ex post evaluaties van de interne markt

Ex ante

Het Cecchini-rapport raamde het potentiële groei-effect van de voltooiing van de interne markt op 4½ procent, gecumuleerd over zes jaar. Daarmee zou gepaard gaan een uitbreiding van de werkgelegenheid met 1,8 miljoen arbeidsplaatsen en een verbetering van de begrotingssaldi van de lidstaten van 2,2 procent van het EG-bbp. Door deze verbetering van de overheidsfinanciën grotendeels te gebruiken voor het bevorderen van investeringen en scholing en voor lastenverlichting zouden het bbp-effect en het werkgelegenheidseffect nog kunnen worden vergroot tot respectievelijk 7 procent en 5 miljoen arbeidsplaatsen. Deze ramingen brachten de statische effecten – van de opheffing van handels- en productiebelemmeringen en van een beter gebruik van schaalvoordelen en van meer concurrentie door marktintegratie – in beeld. De bijkomende dynamische effecten (sterkere innovatiedrang, sterkere positie van Europa op de wereldmarkt) werden zeer belangrijk geacht maar konden niet worden gekwantificeerd.

Het Centraal Planbureau heeft vervolgens in 1989 de “te verwachten effecten (...) uitgaande van een zo realistisch mogelijk ingeschatte effectiviteit van de door te voeren Witboekmaatregelen” geraamd. Daarbij is het CPB uitgegaan van de potentiële micro- en meso-effecten zoals geraamd door het Cecchini-rapport, maar het heeft bij de omzetting daarvan in impulsen voor een macro-economisch model een aantal ‘kortingen’ toegepast. Daardoor kwam het gecumuleerde groei-effect uit op 2¼ procent (voor Nederland als open economie wat meer: 3¼ procent) en een werkgelegenheidseffect van nul.

Ex post

In 1996 heeft de Europese Commissie op verzoek van de lidstaten gerapporteerd over de effectiviteit en de effecten van het internemarktprogramma. Het effect op het bbp van de EU werd toen geraamd op 1,1 tot 1,5 procent in 1994. De helft daarvan werd toegeschreven aan een betere allocatie door vermindering van marktsegmentatie; de andere helft aan een verhoging van de totale factorproductiviteit door lagere X-inefficiency. De werkgelegenheidseffecten werden geschat op 0,3 tot 0,9 miljoen banen.

Ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de ‘ruimte zonder binnengrenzen’ heeft de Europese Commissie geschat dat het bbp van de EU in 2002 ongeveer 1,4 procent lager zou zijn geweest zonder het internemarktprogramma. Dit groei-effect betreft de toegenomen (allocatieve en X-)efficiency in industriële bedrijfstakken; de effecten op dynamische efficiency (innovatie) en in de dienstensectoren blijven buiten beeld. Daarbovenop komen de effecten van de liberalisering van de netwerksectoren (vooral elektriciteit en telecom). Deze worden geschat op 0,4 procent van het EU-bbp, waarmee het totale groei-effect op 1,8 procent uit-

komt. Het internemarktprogramma en de liberalisering van de netwerksectoren hebben rond 2,5 miljoen extra arbeidsplaatsen opgeleverd, vooral dankzij het wegnemen van mededingingsbeperkingen.

- Bronnen: Europese Commissie (DG Economische en Financiële Zaken), *The economics of 1992, European Economy*, nr. 35, maart 1988; CPB, *Nederland en Europa '92*, Den Haag 1989 (Werkdocument no. 28); Europese Commissie (DG Economische en Financiële zaken), *Economic Evaluation of the Internal Market, European Economy - Reports and Studies*, 1996 no. 4; Europese Commissie, *The Macroeconomic Effects of the Single Market Programme after 10 years*, http://europa.eu.int/comm/internal_market/10years/background_en.htm.

3.2.3 *De kosten van de onvoltooide integratie*

Het belang van de interne markt voor onze welvaart en ons groeivermogen laat zich vaak nog het beste aantonen aan de hand van concrete voorbeelden, daar waar deze nog 'gaten' vertoont. Zo'n sprekend voorbeeld wordt geboden door het goederenvervoer per spoor. Het spoor vormt voor langere afstanden (boven de 400 of 500 km) een concurrerende tak van goederenvervoer. Bij dit soort afstanden komt men binnen Europa al snel voor grensoverschrijdingen te staan. Die gaan bij de spoorwegen – en in het bijzonder in het goederenvervoer – nog met veel formaliteiten gepaard. Personeel wordt gewisseld, en meestal ook de locomotief. Dat komt door verschillen in veiligheidsvoorschriften, in systemen van elektrificatie, in arbeidsvoorwaarden voor machinisten, in spoorbreedte en dergelijke. Papieren moeten worden overgedragen, de trein en de lading geïnspecteerd. Dat leidt tot lange wachttijden aan de grens. Mede daardoor bedraagt de gemiddelde snelheid van het internationale goederenvervoer per rail in de EU niet meer dan 18 km per uur. Dat is iets langzamer dan een binnenvaartschip!

3.2.4 *Resterende verschillen tussen lidstaten*

De interne markt is een ruimte waarbinnen een vrije en eerlijke mededinging wordt verzekerd. Er wordt gestreefd naar een *level playing field*, een gelijk speelveld voor Europese bedrijven. Dat houdt *niet* in het volstrekt gelijk trekken van alle concurrentievoorwaarden op de interne markt. Dat zou feitelijk onmogelijk zijn. Het is ook ongewenst om te ver te gaan in het gelijktrekken van het speelveld omdat daaraan hoge beleidskosten zijn verbonden en lokale preferenties daardoor worden gefrustreerd⁵.

De interne markt laat enige ruimte voor nationale regulering van sectoren. Dat betekent dat de mate van 'marktvriendelijkheid' van de regulering van lidstaat tot lidstaat kan verschillen. Een recente studie naar het verband tussen regulering van productmarkten (door belemmeringen voor ondernemerschap en/of door publiek beheer van productiemiddelen) en productiviteitsgroei in OESO-landen stelt vast dat de regulering in de loop

5 Zie: SER-advies *Uitbreiding en verdere ontwikkeling EU*, publicatienr. 95/09, p. 40; zie ook: CPB, *Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field*, Den Haag 2003.

van de jaren negentig zowel in de OESO-landen als in de EU marktvriendelijker is geworden⁶.

Tegen de achtergrond van het streven naar voltooiing van de interne markt valt echter op dat de verschillen tussen de landen juist binnen de Europese Unie sterk zijn toegenomen. Italië, Griekenland en Frankrijk kennen (met Noorwegen) de meest restrictieve vormen van regulering; het Verenigd Koninkrijk en Ierland voeren de groep van landen met liberale regulering aan, nog voor Australië, de VS en Nieuw-Zeeland⁷. Nederland hoort in dit verband bij de landen met een meer marktvriendelijke regulering.

3.2.5 De externe dimensie van de interne markt

De interne markt heeft ook een externe dimensie: het gemeenschappelijke handelsbeleid. Een sterke afscherming van de interne markt voor invloeden van de wereldmarkt zou schadelijk zijn voor de maatschappelijke welvaart en het groeivermogen van de EU. Liberalisering van de internationale handel komt de maatschappelijke welvaart in de wereld en in Nederland ten goede, indien de handel plaatsvindt binnen een ordenend kader dat gericht is op het bevorderen van duurzame ontwikkeling in drie dimensies: economisch, sociaal en ecologisch.

Een verdere vrijmaking van de wereldhandel zal de EU en Nederland per saldo belangrijke baten kunnen opleveren. Een recente empirische studie schat dat het nationale inkomen van Nederland door volledige handelsliberalisering op lange termijn met een tot twee procent zou toenemen (dat is meer dan proportioneel, gemeten aan ons aandeel in het wereldinkomen)⁸. Nederlandse bedrijfstakken die op basis van comparatieve voordelen het meest van de handelsliberalisatie kunnen profiteren zijn transport en logistiek alsmede de voedselverwerkende industrie.

Verdere vrijmaking van de wereldhandel in het kader van de wereldhandelsorganisatie WTO heeft onder meer betrekking op de handel in landbouwproducten. In de huidige WTO-ronde vormt de landbouw weer een heet hangijzer. De EU zal verder moeten gaan met het hervormen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid door het uitfaseren van exportsubsidies, door het verruimen van de markttoegang voor derde landen (in het bijzonder ontwikkelingslanden) en door het substantieel terugdringen van handelsverstorende interne steun. Met de omzetting van prijs- naar inkomenssteun en de ont koppeling van die steun van de productie zet de EU inmiddels belangrijke stappen in die richting⁹.

6 Zie: Giuseppe Nicoletti en Stefano Scarpetta, Regulation, productivity and growth – OECD evidence, *Economic Policy*, April 2003, pp. 9-72, inz. pp. 18, 19 en 49. De gebruikte indicator heeft betrekking op een aantal dienstensectoren.

7 Nicoletti en Scarpetta, op.cit., pp. 31-35.

8 J. Francois, H. van Meijl en F. van Tongeren, *Economic benefits of the Doha round for The Netherlands*, LEI, Den Haag 2002.

9 Zie ook: SER-advies *Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid*, publicatienr. 03/07, Den Haag 2003.

Het externe handelsbeleid vormt wat betreft goederenverkeer een exclusieve bevoegdheid van de EU (met besluitvorming door de lidstaten bij gekwalificeerde meerderheid). Dat ligt anders krachtens art. 133 EG-Verdrag voor vervoer, (financiële) diensten en investeringen. Er is sprake van een complexe bevoegdheidsverdeling tussen EU en de lidstaten die de slagvaardigheid van het externe optreden van de EU, in het bijzonder in de WTO, duidelijk beperkt. Het ontwerp voor een grondwettelijk Verdrag dat de Conventie heeft opgesteld geeft meer duidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling en meer ruimte voor meerderheidsbesluitvorming. Nog steeds blijven er echter uitzonderingen op het principe dat ook de externe dimensie van de interne markt tot de exclusieve bevoegdheden van de EU behoort waarover besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid behoort plaats te vinden¹⁰.

3.3 De staat van de interne markt

Het internemarktprogramma van het Witboek van 1985 – de 282 maatregelen om voor het einde van 1992 specifieke non-tarifaire belemmeringen uit de weg te ruimen – was niet compleet. Daaraan zijn later maatregelen voor de liberalisering van de netwerksectoren en van de financiële dienstverlening toegevoegd. Maar ook daarmee is de interne markt nog niet voltooid. Er zijn nog steeds belangrijke belemmeringen voor het onderlinge verkeer, vooral van arbeid en van diensten. Om dergelijke belemmeringen terug te dringen heeft de Europese Commissie in 2003 een internemarktstrategie voor de komende jaren neergelegd¹¹.

De stand van de marktintegratie kan per deelmarkt (goederen, diensten, kapitaal en arbeid) als volgt worden gekarakteriseerd.

3.3.1 Goederen

Het oorspronkelijke internemarktprogramma was vooral op de voltooiing van de interne markt voor goederen gericht. In verschillende sectoren is de marktintegratie duidelijk voortgeschreden. Zij heeft mede vorm gekregen door grensoverschrijdende fusies en overnames, zij heeft geleid tot versterking van de mededinging en liet zich aanvankelijk aflezen uit een convergentie van prijzen van identieke goederen binnen de EU. Dat convergentieproces stagneert echter sinds het midden van de jaren negentig¹².

10 Zie: SER-adviezen *Conventie over de toekomst van Europa* (publicatienr. 03/01; p. 43) en *Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie* (publicatienr. 03/09; pp. 20 en 21).

11 Europese Commissie, *Internemarktstrategie – Prioriteiten 2003-2006* (mededeling), COM(2003) 238 def., Brussel, 7 mei 2003.

12 Zie: Europese Commissie, *Report on the implementation of the Internal Market Strategy (2003-2006)* (Mededeling), COM(2004) 22 final, Brussel, 21 januari 2004.

Ondanks het uitgevoerde internemarktprogramma ondervindt het grensoverschrijdende verkeer van goederen nog steeds hinder van diverse *technische* belemmeringen. Deze komen voort uit verschillen in¹³:

- nationale productreguleringen;
- (vrijwillige) normen;
- nationale conformiteitsbeoordelingen (respectievelijk in de gedwongen duplicatie van dergelijke beoordelingen).

Een belangrijk knelpunt dat naast het goederenverkeer ook het dienstenverkeer treft, heeft betrekking op de onvoldoende openstelling van de markten voor overheidsopdrachten door het niet (juist) toepassen van de bestaande EU-aanbestedingsregels¹⁴. Met overheidsopdrachten is in totaal 16 procent van het bbp van de EU gemoeid (in 2001: 1429 miljard euro). Op deze omvangrijke markt blijft het aandeel van de grensoverschrijdende transacties echter laag¹⁵. Ook Nederlandse overheden blijven ernstig in gebreke. Paragraaf 3.6.4 gaat dieper in op de implementatieproblemen die hier spelen.

Bij het effectief openen van de overheidsopdrachtenmarkten wordt veel verwacht van elektronisch aanbesteden. De Europese Commissie bereidt een actieplan voor om deze vorm van aanbesteden te stimuleren. De Italiaanse overheid schat door elektronisch aanbesteden in 2003 3,7 miljard euro te hebben bespaard, op een totaal aan aankopen van 23 miljard euro¹⁶.

3.3.2 Diensten

Alleen al op grond van de inmiddels overheersende omvang van de dienstensector in de economieën van de lidstaten (veelal goed voor 70 procent van nationaal inkomen en werkgelegenheid) mag de grootste bijdrage aan de welvaartswinst worden verwacht van marktintegratie in de verschillende takken van dienstverlening. Die marktintegratie is in veel takken van de dienstverlening echter achtergebleven (tot de positieve uitzonderingen behoren onder meer het wegvervoer en de luchtvaart). Aan de marktfragmentatie en een resulterend gebrek aan concurrentie wordt de lage productiviteitsgroei van dienstverleners in de EU (0,6 procent per jaar tussen 1996 en 2000, vergeleken met 1,5 procent in de VS) toegeschreven¹⁷.

13 Pelkmans, op.cit., pp. 83-85. Zie ook: SER-advies *Normalisatie, certificatie en open grenzen*, publicatienr. 94/11, Den Haag 1994.

14 In december 2003 hebben vertegenwoordigers van de Raad en het EP overeenstemming bereikt over een modernisering en vereenvoudiging van de bestaande richtlijnen voor overheidsopdrachten. De Europese Commissie zal in 2004 een voorstel indienen om de controlerichtlijn te versterken.

15 In 2001 werd slechts 1,26 procent van de overheidsopdrachten aan een buitenlandse aanbieder gegund. Dit percentage schetst overigens een te negatief beeld, omdat toekenningen aan internationale consortia onder 'binnenlandse' vlag buiten beeld blijven. Europese Commissie, *Economic Reform: report on the functioning of community product and capital markets*, Brussel 2002, p. 4 en 29 van Annex 1.

16 Europese Commissie, *Report on the implementation of the Internal Market Strategy*, op.cit., p. 13.

17 Ibid., p. 11.

Dienstverlening is vaak onderworpen aan complexe (nationale) regelgeving die het immateriële karakter van dienstverlening en het belang van een afdoende kwalificatie van specifieke soorten dienstverleners weerspiegelt. Die regelgeving vertoont tussen de lidstaten flinke verschillen en is bovendien sterk sectorspecifiek. Voor het grensoverschrijdende verkeer is verder van belang dat takken van dienstverlening vaak een tijdelijke of vaste aanwezigheid van de aanbieder op de plaats van de levering van de dienst vergen¹⁸. Daarom speelt de vrijheid van vestiging in het bijzonder voor de dienstverlening.

Een bijzonder vraagstuk betreft de zogenoemde openbaredienstverplichtingen (zie uitgebreider paragrafen 3.4 en 3.6.5). Deze vormen een complicatie bij de marktopening in de netwerksectoren (in het bijzonder elektriciteit, gas, water, post en openbaar vervoer).

De Europese Commissie stelt vast dat inmiddels veel materiële en technische barrières voor grensoverschrijdende dienstverlening zijn geslecht, maar dat daarvoor ‘juridische grenzen’ in de plaats zijn gekomen die voortvloeien uit nationale voorschriften (alsmede uit regels van lagere overheden en van niet-publieke organisaties, zoals beroepsverenigingen): “De diverse grenzen die geacht worden de verlening en het gebruik van de diensten te beïnvloeden, zijn veel talrijker dan gedacht en hebben een remmende werking op de Europese economie en op het economisch potentieel uit het oogpunt van groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid”¹⁹. Deze grenzen binnen de interne markt kunnen zich in opeenvolgende fasen van de dienstverlening manifesteren (zie kader)²⁰.

Het voortbestaan van deze grenzen kan in wezen worden toegeschreven aan een combinatie van drie factoren²¹:

- een gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten;
- een gebrek aan bereidheid om de nationale rechtsregels te moderniseren;
- de bescherming van zuiver nationale economische belangen.

18 Dat is uiteraard niet nodig voor diensten die door immobiele aanbieders aan immobiele afnemers kunnen worden geleverd. Daarnaast is het mogelijk dat de afnemer de grens over gaat om de dienst geleverd te krijgen.

19 Europese Commissie, *Report on the implementation of the Internal Market Strategy*, op.cit., pp. 9 en 10.

20 Zie: Europese Commissie, *De toestand van de interne markt voor diensten* (Verslag), COM(2002) 441 def., Brussel, 30 juli 2002.

21 Ibid., pp. 58 en 59.

Grenzen binnen de interne markt voor diensten

Belemmeringen bij de *vestiging* van een dienstverlenend bedrijf kunnen onder meer voortvloeien uit eisen inzake vergunningen of beroepskwalificaties. Vervolgens kan een grensoverschrijdend opererende dienstverlener worden geconfronteerd met beperkingen bij de *inzet van productiemiddelen* (personeel, apparatuur, gebruik van grensoverschrijdende professionele diensten). Restrictieve en gedetailleerde voorschriften ten aanzien van reclame-uitingen kunnen de *verkoopbevordering* bemoeilijken.

Bestaande verplichtingen voor dienstverleners om gevestigd te zijn in de lidstaat waar de dienst wordt geleverd staan de *distributie* van diensten over de landsgrenzen heen in de weg. Verder zorgen uiteenlopende eisen inzake vergunningen, registraties en beroepskwalificaties voor belemmeringen in deze sfeer. De grensoverschrijdende *verkoop* van diensten wordt onder meer gehinderd door verschillen in het verbintenissenrecht en door specifieke regels inzake betaling en terugbetaling van BTW. En in de laatste fase, die van de *klantenservice*, kunnen bijvoorbeeld verschillen met betrekking tot beroepsaansprakelijkheid en -verzekering belemmeringen opwerpen.

Naast deze juridische grenzen zijn er andere hinderpalen voor grensoverschrijdende dienstverlening, zoals een gebrek aan informatie bij ondernemingen en consumenten over toepasselijke regelgeving en over de principes van de interne markt. Daarnaast wegen verschillen in taal en cultuur bij vormen van dienstverlening vaak zwaarder dan bij goederentransacties.

- Bron: Europese Commissie, *De toestand van de interne markt voor diensten*, op.cit.

Voor het opruimen van belemmeringen voor de vrijheid van vestiging van dienstverleners en voor het vrije verkeer van (niet-financiële) diensten tussen de lidstaten heeft de Europese Commissie onlangs een ontwerpkaderrichtlijn gepubliceerd²².

Daarin wordt een groter wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten expliciet als voorwaarde genoemd voor het slechten van de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging en voor het vrije verkeer van diensten. De ontwerprichtlijn wil het onderlinge vertrouwen onder meer versterken door harmonisatie van regelgeving die nodig is voor een gelijkwaardige bescherming van vitale aspecten van het algemeen belang en door het invoeren van verplichtingen tot wederzijdse bijstand tussen nationale autoriteiten voor een effectief toezicht op dienstverleningsactiviteiten.

Toegespitst op de vrijheid van vestiging voorziet de ontwerprichtlijn onder meer in vereenvoudiging van administratieve procedures (vooral door de invoering in elke lidstaat van éénloketsysteem), het vastleggen van de beginselen waaraan stelsels van goedkeuring van dienstverleningsactiviteiten moeten voldoen en een verbod op bepaalde bijzonder restrictieve voorschriften.

22 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn over diensten in de interne markt*, COM(2004) 2, Brussel, 5 maart 2004.

Voor het vrije verkeer van diensten legt de ontwerprichtlijn het oorspronglandbeginsel vast: de aanbieder van diensten is in beginsel slechts onderworpen aan de wetgeving in het land waar hij/zij is gevestigd. Met andere woorden: een dienstverlener gevestigd in lidstaat A kan zijn/haar diensten aanbieden in lidstaat B conform de regels van lidstaat A. Uitzonderingen daarop (kunnen) worden gemaakt vanwege de stand van de Europese integratie op het desbetreffende terrein of vanwege bestaande verschillen tussen de lidstaten in het niveau van bescherming van aspecten van het algemeen belang. Daarnaast regelt de ontwerprichtlijn het recht van afnemers om vrijelijk diensten uit andere lidstaten te betrekken. Daaronder valt de toegang tot informatie over de consumentenbescherming en de geschillenbeslechting in andere lidstaten.

3.3.3 (Financieel) kapitaal

In het kader van de (tweede fase van de) EMU is vrijheid van kapitaalverkeer binnen de EU gewaarborgd. De integratie van afzonderlijke financiële markten verloopt echter traag, vooral in de *retail* markt. Twee soorten knelpunten doen zich in het bijzonder gelden:

- Fiscale belemmeringen door nationale verschillen in belastingheffing op spaargelden en kapitaalinkomsten respectievelijk onvolledige uitwisseling van de desbetreffende gegevens tussen nationale belastingdiensten.
- De regulerings- en toezichtskaders voor de financiële markten zijn nog sterk nationaal georiënteerd en vertonen daardoor tekortkomingen als kaders voor geïntegreerde markten.

Met het oog op het tweede knelpunt heeft de Europese Commissie een actieplan financiële diensten opgesteld dat in 1999 door de Europese Raad is onderschreven. Van de oorspronkelijke 42 maatregelen zijn de meeste inmiddels aanvaard. De Raad zal zich nog definitief moeten uitspreken over vier resterende voorstellen: een aanpassing van de kapitaalsvereisten voor kredietinstellingen, de richtlijn beleggingsdiensten, de transparantierichtlijn en de richtlijn inzake grensoverschrijdende fusies. Daarnaast is besluitvorming nodig over andere voorstellen die voor de financiële sector van belang zijn. De zogenoemde Lamfalussy-richtlijn beoogt de besluitvorming over wet- en regelgeving over financiële dienstverlening te stroomlijnen.

Na aanvaarding van de voorstellen komt het aan op de daadwerkelijke implementatie en handhaving. De verdere integratie van financiële markten opent mogelijkheden voor een aanzienlijke welvaartswinst. Alleen al door lagere kapitaalkosten (van eigen en vreemd vermogen, in de orde van grootte van 0,5 procentpunt) kan in een periode van tien jaar

1,1 procent extra economische groei worden gerealiseerd, en 0,5 procent meer werkgelegenheid. Daarbij zijn dynamische effecten buiten beschouwing gebleven²³.

Ook bij andere soorten kapitaal doen zich tekortkomingen in het functioneren van de interne markt voor. Een sprekend voorbeeld is de onvoldoende effectieve en doelmatige bescherming van intellectuele eigendomsrechten (onder meer door de langjarige vertraging bij de invoering van een Gemeenschapsoctrooi).

3.3.4 Arbeid

De grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit binnen de EU is gering. De migratie van EU-burgers van de ene naar de andere lidstaat bedroeg in de eerste helft van de jaren negentig ongeveer 0,2 procent per jaar. De migratie tussen de staten van de VS lag rond die tijd ongeveer tienmaal zo hoog. Het aandeel van de beroepsbevolking van de EU dat afkomstig is uit een andere lidstaat ligt met rond 1,7 procent ruim onder het aandeel dat van buiten de EU afkomstig is (3 procent)²⁴.

Ten aanzien van de factor arbeid heeft de EU gekozen voor handhaving van het werklandbeginsel. Daarin komt de voorkeur voor het primair nationaal regelen van loonvorming, arbeidsvoorziening en sociale zekerheid tot uitdrukking. Een gevolg van deze keuze is dat de integratie op de arbeidsmarkt minder ver gaat dan op de markten voor goederen, diensten en kapitaal²⁵.

Het vrije verkeer van werknemers is in beginsel gerealiseerd, maar blijft onderworpen aan tal van praktische belemmeringen. De SER maakt in dit verband onderscheid tussen²⁶:

- belemmeringen die arbeidsmobiliteit *onmogelijk* maken, zoals door onvolledige erkenning van diploma's en door (ongerechtvaardigde) beperkingen op de toegang tot de overheidsdienst;
- belemmeringen die arbeidsmobiliteit *ontmoedigen*, zoals het ontbreken van voorzieningen voor het vermijden van pensioenbreuken.

De SER heeft zich uitgesproken voor het bevorderen van de arbeidsmobiliteit. Hij vindt dat belangrijk, aan de ene kant om via een betere werking van de arbeidsmarkt het con-

23 London Economics et al., *Quantification of the Macro-Economic Impact of EU Financial Markets* (Report to the European Commission DG for the Internal Market), November 2002 (http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/mobil/overview.htm); Raymond Kleijmeer, Hogere groei dankzij financiële integratie, *ESB*, 31 oktober 2003, p. 523. Zie ook: C. Gjersem, Policies bearing on product market competition and growth in Europe, *OECD working paper* no. 378, Parijs 2004.

24 Ongeveer 0,5 procent van de beroepsbevolking bestaat uit EU-ingezetenen die niet (permanent) in het werkland wonen (grensarbeiders en gedetacheerden). Zie: SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU*, publicatienr. 01/04, inz. par. 2.5.

25 Pelkmans, op.cit., par. 9.2.

26 SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU*, op.cit., inz. par. 8.3.

currentievermogen te versterken, aan de andere kant om door het wegnemen van belemmeringen het recht op vrij verkeer binnen de EU te effectueren.

Voor werknemers uit de nieuwe lidstaten gaat het vrije verkeer in beginsel vanaf 1 mei 2006 gelden. Individuele lidstaten kunnen in afwijking op deze algemene regel:

- al in de periode tot 1 mei 2006 de huidige toegangsbeperkende maatregelen geheel of gedeeltelijk laten vallen;
- na 1 mei 2006 nog toegangsbeperkende maatregelen handhaven, mits deze worden gemeld (respectievelijk uitgelegd) aan de Europese Commissie.

De oude lidstaten zullen maar heel beperkt gebruik maken van de mogelijkheid om hun arbeidsmarkt nu al te openen voor werknemers uit de nieuwe lidstaten. In het huidige klimaat is de neiging ook sterk om ruim gebruik te maken van de mogelijkheid om na 2006 nog toegangsbeperkingen te handhaven²⁷ (zie verder paragraaf 6.3.2).

3.4 De opening van de netwerksectoren

3.4.1 Algemeen

De liberalisering van de zogenoemde netwerksectoren is een bijzonder onderdeel van het internemarktprogramma. Vanoudsher is de overheidsrol bij de netwerksectoren in de meeste lidstaten aanzienlijk. De verklaring hiervoor wordt gevonden in de zeer grote schaafeffecten en verzonken kosten die met de netwerken gepaard gaan (natuurlijk monopolie) en het maatschappelijk belang van de dienstverlening (waarborgen universele dienstverlening, leveringszekerheid). Gevolg is dat nationale sentimenten en gevestigde belangen een grote rol spelen bij de totstandkoming van dit onderdeel van de interne markt.

Tot de netwerksectoren worden onder meer gerekend: de gas-, elektriciteits- en watervoorziening; telecommunicatie en post; spoorwegen, bus- en luchtvervoer; internet, radio en televisie. In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de marktopening voor de sectoren telecommunicatie, elektriciteit en gas.

De marktopening vraagt om goede Europese regelgeving. In het bijzonder voor de netwerksectoren waarin de productiemiddelen lange afschrijvings- en terugverdientermijnen kennen (in de orde van grootte van 25 jaar) is het essentieel over een stabiel, betrouwbaar en evenwichtig regelgevingskader te beschikken. Als dat ontbreekt loopt men het risico van onvoldoende investeringen in toekomstige productie- en distributiecapaciteit, met alle gevolgen van dien voor onze hoogontwikkelde economieën en samenlevingen.

27 Zie: Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 407, nr. 1; George Parker, *Doors slammed shut as new EU members look for their rights*, *Financial Times*, 4 februari 2004.

3.4.2 Telecommunicatie

De telecommunicatie is een sector waar de liberalisering ver gevorderd is. De nationale markten voor spraaktelefonie zijn op 1 januari 1998 volledig opengesteld voor concurrentie. Dit heeft geleid tot forse prijsdalingen, vooral op het vlak van het internationaal bellen.

Met de openstelling van de nationale markten is de interne markt voor telecommunicatie echter geen voldongen feit. De liberalisering wordt begeleid door sectorspecifieke regelgeving die wordt uitgevoerd door een nationale toezichthouder. Deze regelgeving is nodig om de ontluikende concurrentie te beschermen tegen de marktmacht van de oorspronkelijke nationale aanbieder (*incumbent*). De vraag is hoe lang deze bescherming moet worden volgehouden. De positieve discriminatie van de nieuwe toetreders vormt op zich zelf weer een imperfectie die een echte dynamische markt in de weg staat.

De nieuwe kaderrichtlijn voor elektronische communicatienetwerken is het antwoord van de Europese Commissie op dit dilemma²⁸. De kaderrichtlijn definieert criteria waarmee kan worden vastgesteld of de concurrentie op een telecommunicatiemarkt voldoende is om te kunnen spreken van een open markt. Als de transitie van gesloten naar open markt volgens deze criteria geslaagd is, kan de sectorspecifieke regelgeving worden afgeschaft. Het algemene mededingingstoezicht moet op dat moment in staat worden geacht gezonde concurrentieverhoudingen te kunnen waarborgen (zie het kader).

Wanneer is een markt voldoende concurrerend?

Met de inwerkingtreding van de kaderrichtlijn voor elektronische communicatienetwerken moeten toezichthouders een marktanalyse gaan maken om te bepalen of *ex ante* toezicht nodig is op de verschillende markten van deze sector. Dit onderzoek dient volgens de kaderrichtlijn te geschieden op aanwijzing van de Commissie. Die geeft aan welke markten mogelijk nog onvoldoende volgroeid zijn. De nationale toezichthouders moeten vervolgens zelf een antwoord geven op de vraag of sectorspecifiek toezicht voor deze markten gewenst is. Voor deze beslissing heeft de Commissie richtsnoeren opgesteld met criteria die de beoordeling of er sprake is van voldoende daadwerkelijke concurrentie mogelijk moeten maken.

Uitgangspunt van deze analyse is de afbakening van de relevante markt. Deze wordt bepaald door de geografische zone waarbinnen concurrentiedruk van invloed is op de prijsstelling van betrokken producenten en dienstverleners.

28 Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en diensten.

Hierbij moet worden gekeken naar drie bronnen van concurrentiedruk: (a) substitutie aan de vraagzijde, (b) substitutie aan de aanbodzijde en (c) potentiële concurrentie. Vervolgens moet worden nagegaan of er een onderneming is met aanmerkelijke marktmacht op deze markt. De definitie daarvan is dat een onderneming in staat is zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten en klanten te gedragen. Marktaandeel is een kwantitatieve indicator voor de aanwezigheid van marktmacht. Ondernemingen met een marktaandeel van maximaal 25 procent hebben waarschijnlijk geen machtspositie. Bij een marktaandeel van meer dan 50 procent gaat de Commissie ervan uit dat er per definitie sprake is van een machtspositie. In het grijze gebied moeten kwalitatieve criteria uitkomst brengen. Het gaat dan om de volgende zaken:

- controle over infrastructuur;
- technologische voorsprong;
- ontbreken van kopersmacht als tegenwicht;
- bevoorrechte toegang tot financiële middelen;
- schaalvoordelen;
- verticale integratie;
- een sterk ontwikkeld verkoopnetwerk;
- ontbreken van potentiële concurrentie.

- Bron: Europese Commissie, Richtsnoeren voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht, *Publicatieblad C 165*, Brussel 2002, pp. 3-31.

Dit perspectief bestaat nog niet in alle lidstaten. Een belangrijk probleem is dat de marktaandelen van de *incumbents* op de nationale markten voor vaste telefonie nog steeds fors te noemen zijn. Het gaat daarbij om aandelen in orde van 80 tot 100 procent voor lokale gesprekken en aandelen tot 50 procent voor interlokale en internationale gesprekken²⁹. Een probleem dat hierbij een belangrijke rol speelt is dat de liberalisering van de zogenoemde ‘local loop’ – de infrastructuur voor de aansluiting van huishouden op het netwerk – formeel wel geregeld is, maar in de praktijk maar langzaam van de grond komt. Daardoor is concurrentie via het vaste netwerk beperkt tot het aanbieden van ‘carrier select’ diensten. Wel komen er door technologische vernieuwing substitutiemogelijkheden zoals de ‘wireless local loop’ en communicatiediensten via de kabel.

Ook ontwikkelt de mobiele telefonie zich steeds meer tot een volwaardig alternatief voor de vaste telefonie. Het betreft hier een zeer dynamisch deelsegment van de telefonie-markt waarbij de eindgebruiker profiteert van de felle concurrentiestrijd tussen de verschillende aanbieders. Regulering en toezicht door OPTA moet ervoor zorgen dat KPN als beheerder van het vaste net in Nederland de interconnectietarieven die worden doorberekend aan de aanbieders van mobiele telefonie niet gebruikt om zijn mobiele tak te bevoordelen.

29 C. Gjersem, op.cit., p. 25.

3.4.3 Elektriciteit en gas

De interne markt voor energie krijgt gefaseerd gestalte. Richtlijn 96/92/EG (interne markt voor elektriciteit) stelt als einddata voor volledige openstelling juli 2004 voor industriële gebruikers en juli 2007 voor alle gebruikers. De meeste lidstaten hebben wetgeving aangenomen waarin in een snellere openstelling is voorzien³⁰. Dat geldt ook voor de gasmarkt. De gasrichtlijn (2003/55/EG) stelt als doel volledige openstelling van de gasmarkt voor industriële gebruikers per juli 2004 en voor alle gebruikers in juli 2007. Vele lidstaten lopen hier al op vooruit.

De voorspoedige implementatie en uitvoering van de energierichtlijnen betekent echter niet dat de interne markt voor energie nu snel een feit zal zijn. De intracommunautaire handel in elektriciteit beslaat bijvoorbeeld nog slechts 8 procent van de totale productie³¹.

Knelpunt is een blijvend dominant marktaandeel voor de incumbents in de energiesector. In de elektriciteitsmarkt is het marktaandeel van de grootste producent gemiddeld 60 procent³². De openstelling van de markt wordt bepaald niet bevorderd door het consolidatieproces dat gaande is. Energiebedrijven proberen door fusies en overnames schaalvoordelen te behalen die mogelijk beslissend kunnen zijn op het moment dat de markten volledig worden opengesteld. Daarmee kunnen mogelijk efficiency-winsten worden geboekt, maar het kortetermijneffect is een afname van de effectieve concurrentie.

Een tweede knelpunt voor het grensoverschrijdend energieverkeer is de onvolkomen scheiding van netwerkeigendom, en de distributie- en productiefuncties. De netwerken zijn bij het energietransport van buitengewoon belang gezien de beperkte opslagmogelijkheden. De energierichtlijnen pakken dit knelpunt echter niet effectief aan. De maatregelen van de lidstaten om de scheiding tussen infrastructuur en de overige bedrijfsvoering te regelen is divers (zie tabel 3.1). Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de juridische scheiding, het uitbesteden van het management, administratieve verplichtingen en het afstoten van het juridische eigendom. Bij een administratieve scheiding wordt een 'Chinese muur' opgericht die bestaat uit een verbod op kruissubsidie en toerekening van baten en lasten aan aparte bedrijfsonderdelen. Hierbij blijven mogelijkheden voor beïnvloeding echter bestaan.

30 Zie: Europese Commissie, *Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market*, Brussel 2002, pp. 4 en 5. De Nederlandse elektriciteitsmarkt zal in juli 2004 volledig open zijn.

31 Gjersem, op.cit., p. 22.

32 Zie: Europese Commissie, *Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market*, op.cit., p. 4.

tabel 3.1 Beheer van de infrastructuur voor transmissie

Methode	Elektriciteit	Gas
Juridische scheiding	AUS, BEL, DEN, GER, GRE, IER, POR	AUS, BEL, DEN, IT
Uitbesteden van management	FRA, LUX	IER, NL
Afstoten van eigendom	FIN, IT, SPA, SWE, UK, NL	SPA, UK
Administratieve scheiding		FRA, GER, LUX, SWE
Geen maatregel		FIN, GRE, POR

Bron: Europese Commissie, *Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market*, op.cit., p. 9.

Bij de verdere stappen naar een interne markt voor energie moet dus kritisch worden gekeken naar de horizontale en verticale integratie van activiteiten. De verticale integratie zou strenger moeten worden aangepakt door volledige afsplitsing verplicht te stellen. Bij de horizontale integratie zou de concentratiecontrole van het mededingingstoezicht nadrukkelijker betrokken moeten zijn.

3.4.4 Tot besluit

Liberalisering van netwerksectoren vraagt om zorgvuldig toegesneden regulering³³. Hoe belangrijk dat is, hebben de problemen in de elektriciteitsproductie en -distributie in zowel Californië als Italië en omstreken alsmede het achterstallig spoorwegonderhoud in het Verenigd Koninkrijk en Nederland aangetoond. Dit leidt tot de conclusie: “Ein Weniger an öffentlichen Mittel und ein Mehr an effizienter Regulierung erscheinen hier als ein vielversprechender Weg”³⁴.

Het relatief gesloten karakter van de netwerksectoren maakte dat de vooruitzichten voor welvaartswinst door liberalisering hoog werden ingeschat. Toename van de concurrentie zou allocatieve en dynamische efficiëntie verhogen en een betere prijs-kwaliteitverhouding tot gevolg hebben; het beter accommoderen van de markt-vraag zou gunstig uitpakken voor de werkgelegenheid³⁵.

Voor een deel is deze belofte ingelost. In de telecommunicatie is de keuzevrijheid van consumenten toegenomen en zijn tarieven gedaald. In de energiemarkten moeten de economische effecten zich nog grotendeels manifesteren. De groothandelsprijzen lijken volgens het laatste benchmarkrapport van de Europese Commissie te dalen onder de invloed van meer concurrentie, maar de keuzevrijheid van huishoudens is nog beperkt³⁶.

33 Daarbij is ook een zorgvuldige omschrijving van het publieke belang en, in het verlengde daarvan, van aan ondernemingen op te dragen openbaardienstverplichtingen van belang.

34 Christian von Hirschhausen, Andreas Kappeler, Anne Neumann, *Infrastrukturausbau in Europa – Mehr Investitionen und höhere Effizienz durch bessere Regulierung?*, *DIW-Wochenbericht* 49/03.

35 Zie: Europese Commissie, *Liberalisation of network industries*, *European Economy*, no. 4, 1999.

36 Europese Commissie, *Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market*, op.cit..

Een en ander houdt in dat het proces, waarmee de markten voor de netwerkindustrieën gevormd moeten worden, bepaald nog niet is afgerond. Het ligt daarom in de rede dat er voor deze industrieën voorlopig een noodzaak blijft voor sectorspecifieke regulering en dat de overgang naar algemeen mededingingstoezicht, zoals de Europese Commissie die voor de elektronische netwerken voorziet, niet overhaast moet plaatsvinden. De sector-specifieke regelgeving blijft voorlopig noodzakelijk om de belangen van gebonden afnemers afdoende te beschermen en een vrije markttoegang af te dwingen. In dat licht is het van groot belang om het mededingingstoezicht als aanvullend instrument te benutten. Zo moet worden voorkomen dat in netwerkmarkten die nog niet in alle lidstaten volledig zijn opengesteld, zoals de energiemarkten, door fusies en overnames nieuwe marktconcentraties ontstaan die een *level playing field* op de Europese energiemarkt frustreren, nog voordat dit onderdeel van de interne markt goed en wel van de grond is gekomen.

3.5 Fysieke infrastructuur en trans-Europese netwerken

De interne markt heeft meer dan goede regulering. Het is evident dat de voordelen van de interne markt slechts kunnen worden benut wanneer personen, goederen en informatie zich ook daadwerkelijk goed in de Europese – reële en virtuele – ruimte kunnen bewegen. Daarvoor zijn (grensoverschrijdende) vervoers- en communicatiemogelijkheden van voldoende kwaliteit en capaciteit nodig.

Art. 154 van het EG-Verdrag bepaalt dat de EU bijdraagt tot de totstandkoming van trans-Europese netwerken (TENs) op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. Het optreden van de EU is gericht op de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken alsmede van de toegang tot deze netwerken. Daarop voortbouwend heeft de Europese Raad in december 2003 zijn goedkeuring gehecht aan de Europese actie voor groei. Deze actie betreft investeringen in zowel innovatie en R&D als in de infrastructuur van de trans-Europese netwerken (TENs) voor vervoer, telecommunicatie en energie³⁷. Daarbij gaat het onder meer om trans-Europese vervoerprojecten die in totaal 220 miljard euro aan investeringen tot 2020 vergen³⁸ en om een versnelde uitbreiding van het breedband communicatienetwerk.

De Raad van ministers heeft onlangs een politiek akkoord bereikt over een lijst van dertig prioritaire trans-Europese vervoerprojecten, waaronder veertien die zijn opgenomen in het ‘snelstartprogramma’ en binnen drie jaar van start kunnen gaan. Deze projecten hebben betrekking op alle vervoertakken, inclusief de zeevaart (‘snelwegen van de zee’).

De aanleg, het onderhoud en de financiering van infrastructurele voorzieningen zijn primair de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke lidstaten. Het aanbod van infrastruc-

37 Zie het voorstel van de Commissie: Europese Commissie, *A European Initiative for Growth* (Mededeling), COM(2003) 690 final/2.

38 Dit onderdeel is gebaseerd op het rapport d.d. 27 juni 2003 van de High Level Group on the Trans-European Transport Network onder voorzitterschap van Karel van Miert.

turele voorzieningen vormt ook een belangrijk element van de beleidsconcurrentie tussen lidstaten en tussen regio's. Die beleidsconcurrentie in het verzorgen van verbindingen leidt evenwel niet vanzelf tot een aaneensluitend Europees netwerk van goede kwaliteit, met voldoende capaciteit.

Zonder voldoende internationale coördinatie – tussen buurlanden onderling en op Europees niveau – bestaat het risico dat tekortschietende schakels in internationale verbindingen de werking van de interne markt belemmeren en daarmee de groeimogelijkheden van Europa als geheel beperken. Het is daarom zonder meer nuttig en nodig om in Europees verband een gezamenlijke visie op de hoofdtransportassen te ontwikkelen, mogelijke knelpunten in de infrastructurele voorzieningen voor het trans-Europese netwerk te signaleren en te komen tot een Europa-breed optimaal aanbod van infrastructurele voorzieningen.

Enige cofinanciering door de Europese Unie kan op zich behulpzaam zijn, zeker waar sprake is van substantiële schaalvoordelen en/of grensoverschrijdende effecten. Probleem daarbij is echter dat de beschikbaarheid van Europese financieringsmiddelen een politiek verdelingsspel tussen de lidstaten uitlokt. In dat spel hebben de lidstaten de neiging hun creativiteit vooral te stoppen in het inbedden van (bestaande) investeringsplannen op eigen grondgebied in een gemeenschappelijk kader. De opzet van de trans-Europese netwerken om die verbindingen te versterken die vanuit een Europees perspectief, voor de goede werking van de interne markt, van belang zijn, raakt daardoor ondergesneeuwd. Bij de inzet van Europese middelen voor versterking van de infrastructuur zou het nadrukkelijk niet moeten gaan om de (tijdelijke) bestedingseffecten van investeringen, maar om de (bestendige) programma-effecten op het groeivermogen van de gehele Unie.

Ook Nederland heeft zich in het kader van het 'snelstartprogramma' vooral ingezet voor het 'binnenhalen' van projecten op het eigen grondgebied. Tegen de achtergrond van de centrale rol van ons land in internationale logistieke processen verdient het aanbeveling het belang van ons land ten aanzien van de Europese netwerken veel ruimer op te vatten. De nieuwe Nota Ruimte doet daarvoor een goede aanzet wanneer deze stelt³⁹: "Het rijk spant zich in om binnen de Europese Unie prioriteit te verkrijgen voor opheffing van knelpunten in de hoofdinfrastructuur elders in Europa, wanneer dat de bereikbaarheid van en naar Nederland verbetert."

De Europese Commissie stelt terecht vast dat niet-financiële factoren vaak belangrijker barrières vormen voor infrastructuurprojecten dan een gebrek aan financiële middelen. Zij geeft ook terecht aandacht aan vraagstukken van regelgeving (zie het voorbeeld van het grensoverschrijdende spoorvervoer in paragraaf 3.2.3 en in het navolgende kader).

39 Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ, *Nota Ruimte – Ruimte voor Ontwikkeling*, Den Haag 2004, par. 2.2.4.1.

Los van de investeringen in het kader van het ‘snelstartprogramma’ en de cofinanciering van de TENs bestaat er ten aanzien van het aanbod en gebruik van verkeersinfrastructuur behoefte aan afstemming en gezamenlijke actie op de volgende punten⁴⁰:

- Het verzekeren van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit⁴¹ van nationale netwerken en van de effectieve toegang tot deze netwerken.
- Het bevorderen van de kwaliteit van het gehele netwerk met bijzondere aandacht voor de grensoverschrijdende verbindingen. ‘Grensoverschrijdend’ zou overigens ruim moeten worden opgevat en ook verbindingen moeten omvatten die weliswaar zelf geen landsgrens overgaan maar wel een belangrijke schakel vormen in trans-Europese netwerken. Als dergelijke schakels uitsluitend vanuit een nationaal of regionaal perspectief zouden worden benaderd, is een goede infrastructurele voorziening Europees gezien niet gewaarborgd.
- Het tegengaan van vormen van beleidsconcurrentie die kunnen leiden tot een kostbaar ‘overaanbod’ van bepaalde infrastructuur (bijvoorbeeld havenfaciliteiten).
- Het consequenter doorvoeren van marktwerking in het vervoer per spoor en het uit de weg ruimen van technische en administratieve belemmeringen voor een vlotte afhandeling van het grensoverschrijdende spoorverkeer (zie kader).
- De invoering van een uniforme heffingsystematiek voor de doorberekening van de maatschappelijke kosten (in alle vervoertakken; conform de principes ‘de gebruiker betaalt’ en ‘de vervuiler betaalt’).

Revitalisering van het grensoverschrijdende spoorvervoer

In maart 2004 hebben Raad en Europees Parlement overeenstemming bereikt over een tweede pakket maatregelen om de spoorwegen te revitaliseren. Deze maatregelen betreffen:

- het vastleggen van een gemeenschappelijke benadering van veiligheid op het spoor in een richtlijn;
 - een aanpassing van bestaande richtlijnen om de fundamentele beginselen van interoperabiliteit beter te verankeren;
 - het instellen van een effectief coördinatielichaam voor vraagstukken van veiligheid en interoperabiliteit (een Europees spoor-agentschap);
 - een ruimere en snellere opening van de markt voor goederenvervoer per spoor.
- Bronnen: Europese Commissie, *Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen* (Witboek), COM(2001) 370 def., Brussel, 12 september 2001, deel 1, par. B.1; Europese Commissie DG Energie en Vervoer, *Towards an integrated European railway area* (memo, updated version – conciliation meeting 16 maart 2004).

40 Zie: SER-advies *Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/01, Den Haag 1999.

41 De interoperabiliteit speelt in het bijzonder bij de spoorwegen.

3.6 Betere kwaliteit en implementatie van Europese regelgeving

3.6.1 Administratieve lastendruk, Europees en nationaal

Europese regelgeving wordt vaak beschouwd als overbodig dan wel (te) ingewikkeld en (te) gedetailleerd. Het Ministerie van Financiën stelt dat de helft van de administratieve lastendruk voor Nederlandse bedrijven – te weten zo'n 8 miljard euro – voortvloeit uit Europese regelgeving.

De oplossing lijkt voor de hand te liggen: minder Europese regelgeving. In dat verband zou de gedachte op kunnen komen om de Europese besluitvorming over dergelijke regelgeving te bemoeilijken, bijvoorbeeld door behoud van het unanimitetsvereiste. Daarmee zou men echter het paard achter de wagen spannen. Er is nog een voorraad overmatig gedetailleerde Europese regelgeving. Deze is juist vooral het resultaat van het unanimitetsvereiste. Het vetorecht heeft elk van de lidstaten in de loop der jaren in staat gesteld bijzondere voorzieningen voor eigen belangen af te dwingen.

De invoering van meerderheidsbesluitvorming (op basis van de Europese Akte) heeft de weg geopend voor de voltooiing van de interne markt. En dat is een grote dereguleringsoperatie, alleen al door het doen vervangen van 25 verschillende nationale regelgevingen door één Europese set regelgeving. Voor burgers en bedrijven heeft dat ook meer transparantie gebracht. Het terugdringen van administratieve lastendruk en het bevorderen van marktwerking vergt dus niet minder, maar juist meer 'Europa' in de regelgeving.

Voorzover Europese regelgeving te veel details regelt, is dat vaak te wijten aan de lidstaten die allerlei waarborgen willen vastleggen voor hun nationale belangen en bekommernissen. Het Britse weekblad *The Economist* wees een decennium geleden al op dit mechanisme⁴²:

If the Danes could tolerate a few imported tin cans for a few years; if the British could acknowledge that German sofas may not be lethal; if the Dutch could accept that other nations' bicycles work; then there would be less need for each country to try to shove the others into a mould of Brussels's design.

Lidstaten kunnen Europese regelgeving overbodig maken door aan hun vertrouwen in elkaars technische voorschriften uitdrukking te geven door een ruimere toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van die voorschriften. Voorzover harmonisatie van die nationale voorschriften nodig wordt geacht, dient de zogenoemde 'nieuwe aanpak' te worden gevolgd. In de 'nieuwe aanpak' beperkt de harmonisatie zich tot het vastleggen van de essentiële eisen waaraan producten moeten voldoen, met een verwijzing naar de desbetreffende Europese normen. Dit is in de plaats gekomen voor het (vaak gedetailleerd) vastleggen van technische voorschriften.

42 *The Economist*, 26 december 1992 / 8 januari 1993, pp. 36-38, inz. p. 38.

3.6.2 *Betere wetgeving*

Eind 2003 hebben Europees Parlement, Raad en Commissie een interinstitutioneel akkoord over ‘beter wetgeven’ gesloten⁴³. In dit verband zijn afspraken gemaakt die onder meer moeten leiden tot een betere coördinatie van het wetgevingsproces, meer transparantie en betere toegankelijkheid voor burgers, een goed gebruik van coregulering en zelfregulering als alternatieven voor regelgeving, een betere kwaliteit van nieuwe regelgeving, een betere omzetting en toepassing van het Gemeenschapsrecht en een vereenvoudiging van de bestaande EU-wetgeving.

Ter wille van een betere kwaliteit (duidelijkheid, eenvoud en doeltreffendheid) van de communautaire regelgeving brengt de Europese Commissie bij belangrijke wetgevingsvoorstellen vooraf de economische, sociale en milieuaspecten in één enkele effectbeoordeling in kaart⁴⁴. De uitkomsten van deze beoordeling worden ‘volledig en vrij’ ter beschikking gesteld aan het Europees Parlement, de Raad en het publiek. In de toelichting bij haar voorstellen zal de Commissie aangeven in hoeverre de effectbeoordelingen daarop van invloed zijn geweest. Bij voorstellen die onderworpen zijn aan de medebeslisingsprocedure kunnen ook het Parlement en de Raad, “op basis van gezamenlijk vastgestelde criteria en procedures”, effectbeoordelingen laten verrichten. Het Europees Parlement heeft daarop besloten ook eigen amendementen aan een kostenraming en een effectbeoordeling te gaan onderwerpen⁴⁵.

De aandacht zou zich overigens niet uitsluitend op nieuwe regelgeving moeten richten. Daarnaast is het zaak de bestaande EU-wetgeving te vereenvoudigen en te stroomlijnen, onder meer door het intrekken van besluiten die niet meer worden toegepast en door codificatie of herschikking van de andere besluiten. Daaraan moeten nieuwe impulsen worden gegeven.

3.6.3 *Betere implementatie door lidstaten*

Lidstaten kunnen ‘Europese’ regelgeving ook complexer maken (en de uitvoering ervan vertragen) door bij de implementatie van richtlijnen ook andere zaken te willen regelen. Minister Brinkhorst van Economische Zaken spreekt in dit verband van het omzetten van een (Europees) paard in een (nationale) kameel. De Nederlandse regering heeft onlangs besloten richtlijnen voortaan alleen *sec* te gaan omzetten.

43 *Publicatieblad EU*, C 321 van 31-12-2003, pp. 1-5. Zie ook: Bert Doorn, Zalm zet zich in voor overbodige afspraak Europese lastendruk, *Het Financieele Dagblad*, 3 februari 2004.

44 Zie ook: Europese Commissie, *Effectbeoordeling* (Mededeling), COM(2002) 276 def., Brussel, 5 juni 2002. Dit systeem zal overigens ook gelden voor beleidsvoorstellen in de vorm van witboeken, uitgavenprogramma's en onderhandelingsrichtsnoeren voor internationale overeenkomsten.

45 Resolutie van het Europees Parlement van 20 april 2004, op basis van het Verslag over de toetsing van de impact van de communautaire regelgeving en de raadplegingsprocedures (zittingsdocument A5-0221/2004; rapporteur: Bert Doorn). De resolutie is met 501 stemmen voor, 23 tegen en één onthouding aanvaard.

De regels van de interne markt moeten juist worden toegepast. Dat vraagt om te beginnen om een tijdige omzetting van richtlijnen door de lidstaten. De laatste tijd nemen de achterstanden bij de omzetting van internemarktrichtlijnen weer toe⁴⁶. Slechts vijf lidstaten (Spanje, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Finland) voldeden in maart 2004 aan de doelstelling van de Europese Raad om de achterstand te beperken tot maximaal 1,5 procent (van de circa 1560 richtlijnen). Nederland boekte toen een achterstand van 3,2 procent; in april 2003 was dat nog 2,0 procent.

Een doeltreffende toepassing en handhaving van de internemarktregels vraagt daarnaast om snelle en eenvoudige procedures voor ingebrekestelling, probleemoplossing en geschillenbeslechting.

De Europese Commissie doet een dringend beroep op de lidstaten om hun verantwoordelijkheid voor de interne markt te nemen: “ ... real success in an Internal Market composed of 28 countries will require a *different* attitude and different working relationships. Member States must take full ownership of *their* Internal Market and work in partnership with each other and with the Commission to make it work in practice”⁴⁷.

3.6.4 Bij wijze van voorbeeld: de Europese aanbestedingsregels

De kern van de Europese aanbestedingregels is dat (semi)overheden verplicht zijn opdrachten openbaar aan te besteden als de waarde van de opdracht boven een bepaalde drempel komt. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën overheden: (1) de Staat, provincies, gemeenten en waterschappen, (2) publiekrechtelijke instellingen⁴⁸ en (3) nutsbedrijven. Bepalend voor de regels van het Europees aanbesteden is verder het type opdracht. Voor opdrachten op het terrein van werken (bouwproduct, wegebouwkundig werk), leveringen (aankoop, leasing, huur of huurkoop van producten) en diensten (restcategorie) zijn verschillende richtlijnen in het leven geroepen die bepalen wat de drempel voor het aanbesteden is en hoe de aanbesteding moet verlopen⁴⁹. De nutssectoren (energie, post en water) vallen onder een aparte richtlijn⁵⁰.

Met de naleving van de richtlijnen door de verschillende aanbestedende diensten is het slecht gesteld. In het Groenboek *Overheidsopdrachten in de Europese Unie* (1996) was de Europese Commissie somber over de mate van naleving. Van de naar schatting 110.000 aanbe-

46 Europese Commissie, *Scoreboard van de interne markt*, nr. 12, Brussel 2003.

47 Europese Commissie, *Report on the implementation of the Internal Market Strategy (2003-2006)* (Mededeling), COM(2004) 22 final, Brussel, 21 januari 2004, p. 15.

48 Het gaat hier om lichamen met een rechtspersoonlijkheid die zijn opgericht met als doel het algemeen belang te dienen. Verder geldt als voorwaarde dat een andere aanbestedende dienst een controlerend belang in de rechtspersoon heeft (financiering, toezicht of benoeming bestuur).

49 Het gaat hier om de richtlijnen Werken (93/37/EEG), Leveringen (93/36/EEG) en Diensten (92/50/EEG). Het onderscheid tussen de verschillende overheden bepaalt vooral de drempelwaarde voor het aanbesteden. Zo is de drempel voor de rijksoverheid bij opdrachten voor leveringen en diensten 154.014 euro en voor andere overheden 236.945 euro.

50 Richtlijn Nutssectoren (93/38/EEG).

stedende diensten zou slechts 15 procent zich aan de verplichting tot Europees aanbesteden houden⁵¹. Vooral lokale opdrachtgevers zouden de richtlijnen slecht naleven. In het laatste overzicht van de Commissie is dit percentage gestegen naar 16,2 procent (2002)⁵². Nederland valt in negatieve zin op met een percentage Europees aanbesteden van 8,8 procent, het een na laagste percentage van alle lidstaten.

In Nederland schieten gemeenten tekort

Nederlandse onderzoeken naar het aanbestedingsgedrag van Nederlandse (semi)overheden bevestigen dit beeld. Het aandeel ‘verzwegen’ aanbestedingen door Nederlandse gemeenten is eerder geraamd op 77 tot 83 procent⁵³. In een onderzoek voor het ministerie van Economische Zaken zijn op basis van enquêtes en analyse van gemeentebegrotingen vervolgens soortgelijke conclusies getrokken⁵⁴. Voor leveringen en diensten was de mate van niet-naleving⁵⁵ in 1997 en 1998 respectievelijk 79 en 82 procent. Bij aanbestedingen van werken worden de richtlijnen beter nageleefd. De reden voor dit verschil is waarschijnlijk dat opdrachten voor werken gemiddeld een grotere omvang hebben.

Het meest recente onderzoek van het Ministerie van Economische Zaken is geen aanleiding dit sombere beeld over de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen bij te stellen. Volgens het onderzoeksrapport *Nalevingsmeting Aanbesteden 2002* werd in 2002 bij slechts 12 procent van de aanbestedingen van aanbestedingsplichtige diensten in Nederland voldaan aan de verplichtingen van de richtlijnen⁵⁶. Dit onderzoek is uitgevoerd onder kerndepartementen, provincies, gemeenten, waterschappen, academische ziekenhuizen, HBO-instellingen, universiteiten, rijksmusea en politieregio's. De naleving was het hoogst bij de kerndepartementen, waar in 59 procent van het aantal aanbestedingen op een juiste manier volgens de Europese regels werd aanbesteed. De laagste nalevingsgraad werd geconstateerd bij gemeenten en HBO-instellingen met 9 procent van het aantal aanbestedingen.

De andere kant van de medaille is dat de richtlijnen voor overheidsopdrachten ook voor het bedrijfsleven niet onverdeeld positief uitpakken. De opdrachtgevers mogen opdrach-

51 Europese Commissie, *Groenboek Overheidsopdrachten in de Europese Unie*, Brussel 1996, p. 6.

52 De Commissie spreekt eufemistisch van ‘transparency rates’. Dit zijn de Europese aanbestedingen als percentage van de geschatte inkoop van een lidstaat. Probleem van deze maatstaf is dat onduidelijk is welk aandeel van deze aanschaffingen verplicht volgens de richtlijnen zou moeten worden aanbesteed. Zie: Europese Commissie, *Report on the functioning of public procurement markets in the EU*, Brussel 2004, p. 8.

53 L. de Boer, J. Telgen en A. Woudstra, *Inkoopmanagement bij gemeenten, Openbare Uitgaven*, 1995, pp. 235-240. In dit onderzoek zijn de aanbestedingen van gemeenten vergeleken met een benchmark: de gemeente in een bepaalde grootteklasse (qua inwonertal) diende als referentiepunt. De centrale veronderstelling is dan dat gemeenten van gelijke omvang ongeveer evenveel inkoop zullen doen. Bij dit onderzoek waren 211 van de 636 Nederlandse gemeenten betrokken.

54 Ministerie van Economische Zaken, *Europees Aanbesteden: Haal Pegels uit die Regels*, Den Haag 1999, pp. 21-26.

55 Het gaat hier om het aandeel inkoop dat niet is aanbesteed terwijl dat volgens de richtlijnen wel had gemoeten.

56 Ministerie van Economische Zaken, *Nalevingsmeting Aanbesteden 2002*, Den Haag 2004.

ten volgens de richtlijnen niet ‘knippen’ waardoor mkb-bedrijven moeilijk toegang krijgen tot de markt.

Hoe nu verder?

Vastgesteld kan worden dat een daadwerkelijke opening van de overheidsopdrachtenmarkt weliswaar tot een forse efficiencywinst kan leiden, maar dat die winst niet moeiteloos kan worden geïncasseerd. Een echte marktopening kost ook wat: deze vergt inspanningen en investeringen van zowel aanbestedende diensten als toeleverende bedrijven. De beperkte invloed van de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten voor het grensoverschrijdende verkeer kan worden toegeschreven aan de kosten-batenanalyse die bedrijven zullen maken bij deelname aan een aanbesteding. Veel opdrachten zijn wegens de extra kosten (geografische afstand, taalbarrière) voor buitenlandse bedrijven niet rendabel, terwijl de procedure van het Europees aanbesteden mechanisch (want verplicht) wordt doorlopen. Daar komt bij dat de kosten van deelname aan een Europese aanbesteding door de administratieve verplichtingen die ermee samenhangen aanzienlijk zijn, terwijl de kans op gunning vaak lager is dan voor een aanbieder uit het land van de aanbestedende dienst. De afweging van kosten en baten van deelname aan een Europese aanbesteding ziet er voor buitenlandse bedrijven dan al snel ongunstiger uit.

De Raad van ministers heeft onlangs, in februari 2004, de modernisering van de richtlijnen voor overheidsopdrachten bekrachtigd. De modernisering houdt in dat de regels voor aanbestedingen transparanter en eenvoudiger worden. Zo zijn de richtlijnen voor leveringen, diensten en werken geïntegreerd in een algemene richtlijn (er blijft een aparte richtlijn voor nutssectoren). Ook zijn de drempels voor de verplichting tot aanbesteden verhoogd en kunnen de kosten voor gemaakte offertes door bedrijven door de opdrachtgever vergoed worden. Verder worden de mogelijkheden voor het elektronisch aanbesteden vergroot en komt er meer ruimte voor overleg met potentiële kandidaten. Ten slotte worden de lidstaten verplicht onafhankelijk toezicht op de naleving te organiseren⁵⁷.

Het succes van de hervormingen staat of valt met een effectieve implementatie. Nederland heeft in het verleden de implementatie en uitvoering van de richtlijnen voor overheidsopdrachten met een minimale inspanning ter hand genomen. De richtlijnen zijn met een raamwet in de Nederlandse regelgeving verankerd (implementatie door verwijzing). Er is geen afweging gemaakt om de normen aan te passen op de Nederlandse situatie; ook is geen werk gemaakt van de controle op de naleving die vooral bij decentrale overheden voor problemen zorgt. Dit gebrek aan nationale regie en handhaving speelt een rol bij de vaststelling dat de mate van naleving van de richtlijnen in Nederland gering is. Hervorming van de Europese richtlijnen is voor Nederland dus een eerste stap. Voor

57 Op dit moment is het toezicht afhankelijk van een klacht door een benadeelde partij bij een rechter of de Europese Commissie.

een succesvolle implementatie van dit onderdeel van de interne markt zal de overheid de controle op haar eigen functioneren moeten verbeteren.

Publiek-private samenwerking

Een specifiek vraagstuk betreft publiek-private samenwerking (PPS), en wel in het bijzonder de vraag hoe PPS-constructies beter kunnen worden ingepast in de communautaire regels voor openbare aanbestedingen. Het communautaire recht is sterk geënt op een dichotomie tussen markt en overheid. Hybride constructies komen vrij snel in conflict met de aanbestedingsregels van de EU. Er zou gericht moeten worden gekeken naar de knelpunten die het communautaire recht opwerpt voor een effectieve inzet van PPS-constructies en naar de mogelijkheden om deze op te lossen zonder daardoor de waarborgen voor een goede mededinging op het spel te zetten.

3.6.5 *Mededingingsbeleid, staatssteun en diensten van algemeen belang*

Voor het goed functioneren van de interne markt is het niet alleen noodzakelijk dat de barrières voor de interstatelijke handel worden opgeruimd, maar ook dat de concurrentieverhoudingen op deze Europese markt in voldoende mate worden gelijkgetrokken. Het bewaken van dit speelveld is de taak van de Europese Commissie die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het Europese mededingingsbeleid (zie kader).

De instrumenten van het Europese mededingingsbeleid

Het Europese mededingingsbeleid heeft als formele opdracht “de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging op de gemeenschappelijke markt”. Hiervoor staan de Europese Commissie verschillende instrumenten ten dienste. In de eerste plaats zijn er de kernbepalingen van het kartelbeleid: het verbod op gedragingen van twee of meer ondernemingen die tot doel hebben de mededinging te beperken (het kartelverbod van artikel 81 EGV) en het verbod op misbruik van een economische machtspositie (artikel 82 EGV).

In 1989 is de concentratiecontrole als tweede pijler van het mededingingsbeleid aan het arsenaal van de Europese Commissie toegevoegd. De bepalingen van dit beleidsonderdeel zijn recentelijk herzien in Verordening 139/2004 die voorziet in een preventieve controle door de Commissie van concentraties met een communautaire dimensie. Concentraties van een bepaalde omvang moeten voordat zij ten uitvoer worden gelegd bij de Commissie worden aangemeld. De Commissie zal vervolgens toetsen of de concentratie verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

Het derde onderdeel is het verbod op staatssteun (artikel 87 EGV). Doel hiervan is te voorkomen dat overheden de interstatelijke handel negatief beïnvloeden door ondernemingen op een bepaalde manier te begunstigen. Dat kan bijvoorbeeld door het uitdelen van fiscale douceurtjes of het afgeven van garanties. Niet alle staatssteun is overigens verboden. Artikel 87 EGV beschrijft de verschillende vormen van bevoordeling die wel zijn toegestaan zoals steun aan bedrijven die getroffen zijn door een natuurramp of een andere calamiteit en steunmaatregelen “ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst”.

Een kwaliteitsimpuls voor het mededingingsbeleid

De praktische uitvoering van het Europese mededingingsbeleid is sinds de jaren zestig onveranderd gebleven. Sinds een aantal jaren is echter het besef doorgedrongen dat een effectief mededingingsbeleid gelijke tred moet houden met de ontwikkelingen van de interne markt. In dat kader zal in 2004 een aantal veranderingen in werking treden om dit beleid de gewenste kwaliteitsimpuls te geven.

Het gaat hier in de eerste plaats om de zogenoemde modernisering van de procedure-regels voor de toepassing van de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag in Verordening 1/2003⁵⁸. Kern van de modernisering is de decentrale toepassing van het Europese mededingingsbeleid. Met de inwerkingtreding van Verordening 1/2003 kunnen nationale autoriteiten de artikelen 81 en 82 EGV integraal toepassen. Dit kan een mededingingsautoriteit betreffen maar ook de rechterlijke macht.

Deze decentralisatie heeft twee voordelen. Nationale autoriteiten zijn vaak beter gepositioneerd om mededingingsbeperkingen in eigen land te beoordelen. Bovendien betekent de decentralisatie dat er minder zaken bij de Europese Commissie terechtkomen waardoor de Commissie de ruimte krijgt voor een betere prioriteitstelling van de eigen werkzaamheden. Verder voorziet de wijziging in een vereenvoudiging van procedures om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verlagen.

De grotere rol voor de nationale autoriteiten houdt echter ook een risico in. Hoe kan de uniforme uitleg van het gemeenschapsrecht worden gewaarborgd, mede in het licht van de toetreding van tien nieuwe lidstaten per 1 mei 2004?⁵⁹ Het antwoord hierop luidt door coördinatie en samenwerking. Er is inmiddels een Europees netwerk van mededingingsautoriteiten opgericht dat de Commissie een handvat biedt voor de coördinatie en infor-

58 Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van artikelen 81 en 82 van het Verdrag.

59 M. Slotboom en J. Coumans, Modernisering van de EG-mededingingsregels, *Advocatenblad*, 24 januari 2003, pp. 72-75.

matieoverdracht bij concrete zaken. Ook kan binnen dit netwerk worden overlegd over de toepassing van de Europese regels waarbij ervaringen kunnen worden uitgewisseld. Het leereffect hiervan kan de effectiviteit van het beleid verbeteren en helpt de nieuwe lidstaten om hun kennisachterstand op dit onderdeel van de interne markt zo snel mogelijk in te halen.

Concentratiecontrole

Het aanpassen van het beleid aan de veranderingen in de economie staat ook centraal bij de hervorming van de concentratiecontrole die net als de modernisering op 1 mei 2004 zal ingaan⁶⁰. Kern van de hervorming is een meer economische benadering van de toets die nodig is om de effecten van een concentratie op de gemeenschappelijke markt te bepalen⁶¹. In de huidige regelgeving wordt hiervoor naar de dominantie van de nieuwe combinatie gekeken. In de nieuwe test wordt dit formele criterium losgelaten en staat de vraag centraal of er sprake is van een substantiële vermindering van de effectieve concurrentie. Er zal dus meer naar de te verwachten economische effecten van de fusieonderneming worden gekeken.

Staatssteun

Het verbod op staatssteun richt zich tot overheidsinterventies als bron van concurrentieverstoringen op de interne markt. Het beleid van de Europese Unie is erop gericht om de staatssteun van de lidstaten terug te dringen, in het bijzonder de steun aan afzonderlijke bedrijven en sectoren. Dit beleid werpt zijn vruchten af. In 1997 was met staatssteun nog een bedrag gemoeid van 102 miljard euro; in 2001 was de steun teruggebracht tot een bedrag van 86 miljard euro (ongeveer 1 procent van het bbp van de EU). Daarmee ging gepaard een verschuiving van steun voor afzonderlijke bedrijven en sectoren naar steun voor 'horizontale' doelen (waaronder cohesie).

In haar rapportage over 2002 zet de Europese Commissie nadrukkelijk de steun aan de spoorwegen (waarmee jaarlijks zo'n 20 miljard euro is gemoeid) apart⁶². Als daarnaast ook de steun aan de landbouw en de visserij buiten beschouwing worden gelaten omvat de staatssteun ongeveer 0,4 procent van het EU-bbp. Denemarken (0,72 procent), Duitsland (0,56 procent), Spanje en Portugal (beide 0,55 procent) scoorden in 2002 duidelijk boven het gemiddelde. Met Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk behoort Nederland tot de landen waar de staatssteun (exclusief landbouw, visserij en vervoer) in 2002 onder de 0,2 procent van het bbp lag. Daar bovenop kwam voor Nederland 2,6 miljard euro (ongeveer 0,6 procent van het bbp) aan steun voor de spoorwegen.

60 Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen.

61 P.D. Camesasca en B. van de Walle de Ghelcke, Het groenboek over de herziening van de controle op concentraties: efficiëntievoordelen nader bekeken, *Markt & Mededinging*, 2002, pp. 219-224.

62 Europese Commissie, *State Aid Scoreboard – spring 2004 update*, COM(2004) 256, Brussel, 20 april 2004.

Voor een goede toepassing van het verbod op staatssteun is het belangrijk om een afweging te maken tussen verschillende maatschappelijke belangen. Centraal staat het effect van staatssteun op de concurrentieverhoudingen in het intracommunautaire economische verkeer. Negatieve effecten op dit vlak kunnen door de Commissie worden afgezet tegen het beoogde doel van de staatssteun. De Commissie kijkt daarbij of dit doel past binnen de voorwaarden waaronder staatssteun volgens het EG-Verdrag (artikel 87 lid 2 en 3) kan worden toegestaan zoals stimulering van regionale ontwikkeling en werkgelegenheid. De ondersteuning moet verder proportioneel voor dit doel zijn en opwegen tegen de maatschappelijke schade die verstoorde concurrentieverhoudingen met zich meebrengen.

De afweging van dit soort belangen wordt om verschillende redenen steeds lastiger. In de eerste plaats speelt de decentralisatie hierbij een rol. Net als in het mededingingsbeleid probeert de Commissie de uitvoering van het staatssteunbeleid te decentraliseren om zelf meer ruimte te krijgen voor belangrijke zaken. Hiervoor zijn groepsvrijstellingen geïntroduceerd die inhouden dat bepaalde vormen van staatssteun niet langer bij de Commissie aangemeld hoeven te worden. Dat betekent dat de lidstaten voor dit type staatssteun zelf moeten verifiëren of voldaan is aan de voorwaarden van het EG-Verdrag. Bij de lidstaten rust op dat moment dus ook de verantwoordelijkheid om de verschillende belangen die bij staatssteun een rol spelen op een juiste manier te wegen.

In de tweede plaats wordt het begrip staatssteun in de jurisprudentie van de Commissie en het Europese Hof van Justitie steeds breder uitgelegd⁶³. Hierbij speelt de wens om staatssteun verder terug te dringen een rol, maar ook is er de noodzaak om te reageren op nieuwe vormen van overheidsinterventie. Daarbij moet steeds de vraag worden gesteld: wat is het doel van deze overheidsmaatregel en hoe verhoudt deze zich tot de gemeenschappelijke markt en andere publieke belangen?

Een voorbeeld is de onduidelijkheid rondom privaat-publieke samenwerking (PPS). Een PPS-constructie kan worden uitgelegd als staatssteun omdat de private deelnemers kunnen profiteren van de overheidsdeelname. Aan de andere kant vormt PPS een modern instrument om overheidsbeleid te realiseren in samenwerking met betrokken partijen. De belangen die hierbij een rol spelen moeten dus worden afgewogen tegen het risico van negatieve effecten op de interstatelijke handel.

Diensten van algemeen belang

Het Europees Verdrag stelt onomwonden dat de Europese mededingingsregels ook van toepassing zijn op ondernemingen belast met taken van algemeen economisch belang (artikel 86 lid 2). De enige voorwaarde die daarbij gesteld wordt, is dat de toepassing daarvan de uitvoering van deze taken niet mag verhinderen. Ook hier moet met andere woorden een afweging van belangen in het kader van de interne markt plaatsvinden. Hierbij

63 A. Sinnaeve, Competition policy, state aid and state enterprises, in B. Hawk (red.), *International antitrust law & policy*, New York 2002, p. 70.

speelt de vraag welke rol de overheid binnen de markteconomie moet spelen en hoe diensten van algemeen belang gewaarborgd kunnen worden, indien de markt het laat afweten.

In het Groenboek over diensten van algemeen belang probeert de Europese Commissie deze discussie te structureren door een onderscheid aan te brengen tussen verschillende vormen van diensten van algemeen belang⁶⁴. Het gaat dan in de eerste plaats om de door netwerkindustrieën verleende diensten van algemeen economisch belang. Hieronder vallen de sectoren die sinds de jaren tachtig geleidelijk voor concurrentie zijn opengesteld zoals telecommunicatie, post, energie en vervoer. Een tweede categorie betreft overige diensten van algemeen economisch belang zoals afvalbeheer, watervoorziening en de publieke omroep, waarvoor geen uitvoerige regelgeving op communautair niveau bestaat. Ten slotte zijn er in de terminologie van de Commissie niet-economische diensten en diensten die het handelsverkeer niet beïnvloeden.

De communautaire regelgeving voor deze categorieën is gevarieerd en dus rijst de vraag of er een algemeen kader voor de ordening van diensten van algemeen belang moet komen. Dat zou bijvoorbeeld inhouden dat diensten van algemeen belang in de Verdrags tekst nader worden gespecificeerd en dat er gemeenschappelijke doelstellingen en uitgangspunten kunnen worden geformuleerd. Daarin kan eventueel bestaande (communautaire) wetgeving geconsolideerd en de taakverdeling tussen het communautaire niveau en de overheden van de lidstaten verhelderd worden, evenals de positie van diensten van algemeen belang in het mededingingsbeleid en het staatssteunbeleid.

Daarbij moet de juiste balans worden gevonden tussen enerzijds de belangen die burgers en consumenten hebben bij bescherming van een universele en continue verlening van diensten van algemeen belang en anderzijds de handhaving van de interne markt en de mededinging. Het gevaar bestaat dat een algemeen kader voor de diensten van algemeen belang een middel wordt om het bestaande evenwicht te verschuiven een wijdere kring van bedrijven buiten de mededingingsregels en het verbod op staatssteun te plaatsen⁶⁵.

Conclusie

Bij de drie hier besproken onderdelen van het marktwerkingsbeleid – mededinging, staatssteun en diensten van algemeen belang – hangt de kwaliteit van het Europese beleid in sterke mate af van het vermogen zich aan te passen aan de veranderingen in de interne markt. Het is opmerkelijk dat de reacties op deze uitdaging zo verschillend van inhoud zijn en zelfs conflicterende belangen kunnen oproepen. Een algemeen kader voor diensten van algemeen belang biedt mogelijk een uniform regelgevend kader voor dit soort diensten maar zal daarmee aan de andere kant de consistentie van het mededin-

⁶⁴ Europese Commissie, *Groenboek over diensten van algemeen belang*, COM(2003) 270, Brussel 2003.

⁶⁵ Het voorliggende ontwerp-Verdrag (art. III-6) zet helaas de deur naar zo'n algemeen kader open. Zie: SER-advies, *Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie*, publicatienr. 03/09, Den Haag 2003, pp. 16 en 17.

gingsbeleid en staatssteunbeleid ondergraven. Bovendien speelt de vraag of aanpassing van de verdragstekst wel een adequaat antwoord is op problemen die veroorzaakt worden door de dynamiek van markten. Door de vertragingen in het wetgevingsproces van de EU zal deze wetgeving in zekere zin altijd ‘achter de muziek aanlopen’. Het verdient daarom de voorkeur om de modernisering van de regelgeving uit te voeren volgens de praktijk die nu al meer dan veertig jaar zijn waarde heeft bewezen. Hierbij heeft de Europese Commissie een belangrijke rol als de partij die in verordeningen, richtsnoeren en beschikkingen nadere regels kan stellen of uitleg kan bieden. Wel zal de Commissie daarbij meer dan in het verleden gebruik moeten maken van de ervaringen met het Europese beleid in de lidstaten. Er zullen voor dat doel ‘feed-back’ mechanismen in het leven moeten worden geroepen. De methode van open coördinatie speelt hierbij een rol, maar voor het marktwerkingsbeleid zijn de diverse netwerken van toezichthoudende instanties van speciaal belang. Bij de mededingingsautoriteiten functioneert een dergelijk netwerk reeds, voor toezichthouders op het terrein van het consumentenbeleid is het de bedoeling samenwerking in een netwerk op te zetten.

Ten slotte is het de taak van het Gerecht van Eerste Aanleg en het Europese Hof van Justitie om de uitleg van de Europese regels voor mededinging en staatssteun in voldoende mate ‘up to date’ te houden.

3.7 De bijzondere positie van de nieuwe lidstaten

Bijdrage aan het Europese groeivermogen

De nieuwe lidstaten hebben een lager ontwikkelingsniveau dan de EU-15. Dit geldt in het bijzonder voor de acht nieuwe lidstaten in Midden-Europa. Wat dat betekent voor het groeivermogen van de Europese economie wordt niet door iedereen direct begrepen. Zo klinkt in de adviesaanvraag van het kabinet aan de SER over de evaluatie van de Lissabonstrategie (d.d. 10 februari 2004) de vrees door dat de nieuwe lidstaten een belemmering zouden kunnen vormen voor het streven van de EU om “de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te worden”.

Het zou niet juist zijn om de nieuwe lidstaten bij voorbaat te beschouwen als ‘blokken aan het been’ van de EU bij het streven naar grotere economische dynamiek. Fundamenteel geldt dat de uitbreiding de mogelijkheden binnen de interne markt verruimt voor internationale arbeidsverdeling op basis van comparatieve voordelen. Door verdere verschuivingen in productie en werkgelegenheid langs die lijnen kan het concurrentie- en groeivermogen van de Europese economie juist worden versterkt. Uit empirische studies komt ook naar voren dat van de toetreding van de Midden-Europese landen tot de EU een positief groei-effect uitgaat, zowel op de nieuwe als op de oude lidstaten⁶⁶. Voor de huidige EU-15 is dat groei-effect overigens bescheiden. Dat komt vooral door de relatief

66 Zie bijvoorbeeld: Arjan Lejour, Ruud de Mooijen en Richard Nahuis, *EU enlargement: Economic implications for countries and industries*, CPB document no. 011, Den Haag 2001.

geringe omvang van de economieën van de nieuwe lidstaten: niet meer dan 5 procent van het bnp van de EU (ongeveer de omvang van de Nederlandse economie).

Toepassing van het acquis van de interne markt

Ook voor de nieuwe lidstaten biedt de interne markt een goede omgeving voor het beter benutten van de productiefactoren. In het algemeen vormt het geheel aan vrijheden en regels (acquis) van de interne markt ook een solide basis voor voortzetting en versnelling van het proces van inhaalgroei door deze landen (zie verder paragraaf 5.2).

Bij een rigide handhaving kunnen specifieke elementen van het internemarktacquis echter belemmerend werken. Daarbij moet bedacht worden dat de nieuwe lidstaten toch wat beperkt worden door hun bestuurlijke, juridische en financiële mogelijkheden om het acquis volledig en onmiddellijk daadwerkelijk toe te passen en effectief te handhaven. Men kan daarbij denken aan de omvangrijke investeringen die nodig zijn om bestaande productie-installaties direct te laten voldoen aan alle milieu-eisen. De WRR heeft in het kader van de toetredingsstrategie aandacht gevraagd voor de afwegingen en dilemma's die daarbij spelen⁶⁷.

Ook na de toetreding moet verstandig worden omgegaan met implementatieachterstanden die zich zullen manifesteren. Uiteraard dienen bepaalde publieke belangen, zoals voedselveiligheid, zonder meer gewaarborgd te blijven. En ook moet men oppassen dat langs deze weg een erosie van het internemarktacquis zou worden ingeleid⁶⁸. Maar het zou niet verstandig zijn om het vermogen van de nieuwe lidstaten tot inhaalgroei op te offeren aan een ver doorgevoerd streven naar een gelijk speelveld op de interne markt. Nederland dient, met de overige lidstaten, oog te hebben voor het strategische belang van een voorspoedige inhaalgroei van de nieuwe lidstaten.

In paragraaf 3.3.4 is al gesignaleerd dat de huidige lidstaten zich overmatig terughoudend opgesteld bij de toepassing van het acquis ten aanzien van de vrijmaking van het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten. Paragraaf 6.3.2 komt hierop nog terug.

Achterstanden in fysieke infrastructuur

De ontwikkelingsachterstand van de nieuwe lidstaten heeft ook betrekking op de kwaliteit en capaciteit van de fysieke infrastructuur. Zowel per inwoner als per vierkante kilometer gerekend zijn er bijvoorbeeld veel minder wegen die bovendien van mindere kwaliteit en vaak slecht onderhouden zijn. De dichtheid aan autosnelwegen ligt in de EU-15 ongeveer zesmaal zo hoog als in de nieuwe lidstaten⁶⁹.

De vraag is natuurlijk in hoeverre de staat van de fysieke infrastructuur feitelijk een belemmering vormt of gaat vormen voor de economische groei. Een aanwijzing daarvoor kan zijn dat het totale goederenvervoer in de nieuwe lidstaten gerelateerd aan het bbp

67 WRR-rapport *Naar een Europabrede Unie*, rapport nr. 59, Den Haag 2001, inz. par. 4.2.3.

68 Vgl.: SER Commissie ISEA, *Uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa*, publicatienr. 99/16, Den Haag 1999.

69 Zie: Europese Commissie, *Third Report on Economic and Social Cohesion*, Brussel 2004, part 1, pp. 40 en 41.

ongeveer de helft bedraagt van dat in de EU-15. Verder moet rekening worden gehouden met een snelle inhaal groei van particulier autobezit⁷⁰.

Een betere verbinding van de nieuwe lidstaten (perifere regio's) met kernregio's van de EU-15 hoeft overigens niet te leiden tot regionale convergentie en daarmee tot versterking van het proces van inhaal groei. Dit is afhankelijk van de aanwezigheid van agglomeratie-effecten en de mate van mobiliteit van de productiefactoren⁷¹. Op wegen, spoorwegen en dergelijke is in het algemeen tweerichtingsverkeer mogelijk. Betere verbindingen kunnen dan ook leiden tot het wegtrekken van bedrijvigheid en werkgelegenheid van de periferie naar de kernregio's⁷². Tegen die achtergrond dienen de nieuwe lidstaten niet alleen aandacht te schenken aan de kwaliteit van de verbindingen met de EU-15, maar ook te investeren in betere verbindingen binnen het eigen land en met de andere nieuwe lidstaten.

De nieuwe lidstaten kunnen zich daarbij niet veroorloven slechts aandacht te schenken aan verbetering van de verkeers- en vervoersinfrastructuur. Zij zullen de komende jaren in het kader van de overname van Europese regelgeving veel moeten investeren in de modernisering van waterzuiveringsinstallaties, rioleringen, vuilverbrandingsinstallaties en dergelijke. Dergelijke investeringen leveren niet direct een rendement op, maar vloeien wel voort uit het *acquis communautaire* en komen de welvaart van huidige en komende generaties ten goede.

De inzet van de Europese structuur- en cohesiefondsen

De bestaande structuur- en cohesiefondsen van de EU vormen een belangrijke mogelijke bron voor de financiering van investeringen in de fysieke infrastructuur.

De uitbreiding van de EU onderstreept de wenselijkheid van een (verdere) geografische en functionele concentratie van de inzet van de Europese structuurfondsen. De SER heeft al eerder bepleit de prioriteiten veel sterker en consequenter bij de minder ontwikkelde lidstaten te leggen, en de zorg voor armere regio's in de meer welvarende lidstaten weer bij die lidstaten te leggen⁷³. Daardoor kan een einde worden gemaakt aan het 'rondpompen' van geld. De netto-overdrachten moeten ten goede komen aan de armere lidstaten die zelf voorsnog over onvoldoende middelen beschikken om hun (infra)structurele achterstanden voldoende voortvarend te kunnen aanpakken.

70 Ibid., pp. 38 en 39.

71 Zie bijvoorbeeld: Karin Helene Midelfart-Knarvik en Henry G. Overman, *Delocation and European integration: is structural spending justified?*, *Economic Policy*, October 2002; Bernard Funck, Lodovico Pizatti en Martin Brunco, *Overview*: in Bernard Funck, Lodovico Pizatti (eds.), *European Integration, Regional Policy and Growth*, World Bank, Washington 2003, p. 14.

72 Zie: Diego Puga, *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, CEPR Discussion Paper No. 2767, London 2001, inz. par. 5.

73 SER-advies *Hervorming van de Europese Structuurfondsen*, publicatienr. 97/06, Den Haag 1997; SER-advies *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*, publicatienr. 98/04, Den Haag 1998.

Bij de verdeling van de middelen over infrastructurele voorzieningen in Midden-Europa zullen ook afwegingen tussen doelmatigheid en cohesie (als vorm van rechtvaardigheid) moeten worden gemaakt. De verleiding kan sterk zijn om de schaarse middelen eenzijdig in te zetten voor het oplossen van knelpunten in de Oost-Westverbindingen met de huidige lidstaten. De maatschappelijke baten daarvan op afzienbare termijn zijn het best zichtbaar. Het risico van zo'n aanpak is dat daardoor de Europese agglomeraties verder worden versterkt en de periferie op grotere achterstand wordt gezet. Mede met het oog op het langetermijngroei-potentieel is het daarom verstandig ook te investeren in de verbetering van (Noord-Zuid)verbindingen binnen en tussen de nieuwe lidstaten.

Met het oog op de absorptiecapaciteit hanteert de EU vier procent van het bbp van de ontvangende lidstaat als plafond voor de overdrachten uit de structuurfondsen en het cohesiefonds. Daarmee kan de EU een belangrijke bijdrage leveren aan het helpen wegnemen van belemmeringen voor inhaalgroei, bij betrekkelijk lage kosten voor de EU als geheel. Gegeven een aandeel van de nieuwe lidstaten van niet meer dan vijf procent van het bbp van de EU, zou met een maximale overdracht aan de nieuwe lidstaten een bedrag ter grootte van 0,2 procent van het EU-bbp gemoeid zijn.

3.8 Tot besluit

De interne markt is een kostbaar bezit dat zorgvuldig onderhouden moet worden. En in een dynamische omgeving houdt dat de voortdurende zorg voor het verder verbreden en verdiepen van de interne markt in. De interne markt is inmiddels hecht gefundeerd en in belangrijke mate voltooid, maar het werk zal nooit 'af' zijn. Daarbij is belangrijk te onderkennen dat het proces van voltooiing van de interne markt niet alleen wordt bepaald door politieke besluitvorming, maar ook door de zich ontwikkelende jurisprudentie en door de dynamiek van (mondiale) markten.

Belangrijke lacunes in de interne markt betreffen op dit moment:

- De overheidsopdrachtenmarkten voor goederen en diensten (vooral door een slechte toepassing van de richtlijnen door overheden in de lidstaten).
- Het Gemeenschapsoctrooi (zie verder hoofdstuk 7).
- De verschillende markten voor dienstverlening: markten zijn gefragmenteerd door nationale regelgeving.
- De resterende belemmeringen voor arbeidsmobiliteit (zie verder hoofdstuk 6) en daarbovenop de (tijdelijke) beperking van het vrije verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten.
- De nog onvoltooide transitie naar open markten (met zorgvuldig toegesneden regulering) in verschillende netwerksectoren.
- De kwaliteit van de trans-Europese netwerken van infrastructuur voor vervoer, telecommunicatie en energie.

Daarnaast worden het grensoverschrijdende verkeer en het grensoverschrijdende zaken doen nog gehinderd door fiscale belemmeringen. Deze worden in hoofdstuk 4 belicht.

Verlaging van administratieve lastendruk is belangrijk om ondernemerschap te bevorderen en de economische dynamiek te versterken. Het zou echter een misverstand zijn te denken dat ‘minder Europa’ hier een oplossing biedt. De aandacht moet primair uitgaan naar betere Europese wetgeving (op basis van effectbeoordelingen in de zin van maatschappelijke kosten-batenanalyses) en naar een betere implementatie van Europese regelgeving door de afzonderlijke lidstaten. Meer wederzijdse erkenning van elkaars voorschriften zou ook erg helpen.

De interne markt biedt de nieuwe lidstaten een goede omgeving voor het beter benutten van hun productiefactoren (en daarmee voor het benutten van hun comparatieve voordelen). Hun ontwikkelingsniveau ligt ver onder het EU-gemiddelde, maar dankzij de mogelijkheden van inhaalgroei kunnen deze landen sneller groeien dan de ‘oude’ EU van vijftien lidstaten. Op dit moment ligt het groeitempo van de nieuwe lidstaten ongeveer twee procentpunten hoger dan in de EU-15. Dat is ook nodig, niet alleen om de ontwikkelingskloof geleidelijk te dichten, maar ook om de hoge werkloosheid te kunnen terugdringen. Het is niet in het belang van de EU-15 om die economische dynamiek in de nieuwe lidstaten af te remmen. Natuurlijk gaat de wederzijdse marktopening gepaard met verschuivingen in productie en werkgelegenheid, maar die verschuivingen maken door schaal- en efficiencyvoordelen weer een hogere groei in de gehele EU mogelijk.

Als de indruk nog zou bestaan dat Nederland zich profileert als braafste jongetje in de Europese klas, dan is dat beeld echt aan herziening toe. In feite loopt ons land duidelijk achter bij de implementatie (zowel de omzetting in wetgeving als de feitelijke toepassing) van EU-richtlijnen voor de interne markt. De verdere ontwikkeling van de interne markt is van groot belang voor onze toekomstige welvaart. Daarom zou ook ons land best wat zuiniger op de verworvenheden van de interne markt mogen zijn.

4 Fiscaliteit en de goede werking van de interne markt

4.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven ligt de meerwaarde van het Europese beleid voor de economische groei vooral op het terrein van de marktwerking. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat de EU op dit terrein weliswaar al veel heeft bereikt, maar dat er ook nog hiaten zijn. Deze hiaten zijn deels terug te voeren op de gebrekkige afstemming op het terrein van de belastingen. Hierdoor zijn er allerlei fiscale barrières zodat niet optimaal geprofiiteerd kan worden van de interne markt. Deze barrières hebben vooral betrekking op grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en grensoverschrijdend ondernemen.

Dit hoofdstuk richt zich op de fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdend ondernemen en beziet hoe deze het beste kunnen worden weggenomen. De vennootschapsbelasting (VpB) staat hierbij centraal.

Nederlands belang

De belemmeringen voor grensoverschrijdend ondernemen zijn het gevolg van het bestaan van 25 verschillende belastingregimes binnen de EU en de gebrekkige mate van afstemming tussen de lidstaten. Dit leidt ertoe dat ondernemingen die in meerdere lidstaten opereren met aanzienlijke kosten worden geconfronteerd in de vorm van administratieve lasten en dubbele belastingen. Vooral bedrijven in kleine landen als Nederland, die vanwege de relatief kleine thuismarkt vaak zeer internationaal georiënteerd zijn, hebben hiermee te maken. Het wegnemen van de belemmeringen voor grensoverschrijdend ondernemen kan dan ook als een specifiek Nederlands belang worden gezien.

De belemmeringen voor grensoverschrijdend ondernemen kunnen grotendeels weggenomen worden door (een zekere mate van) harmonisatie van de *grondslag* van de VpB – de regels voor de bepaling van de belastbare winst. Een belangrijk aandachtspunt is of er ook naar een bepaalde harmonisatie van het *VpB-tarief* moet worden gestreefd.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk start met een korte schets van het fiscale acquis en de daarin aanwezige hiaten (paragraaf 4.2). Vervolgens zal in paragraaf 4.3 worden aangegeven waarom het hoofdstuk zich toespitst op de VpB. Deze paragraaf presenteert tevens de uitgangspunten en het analysekader dat bij de toespitsing op de VpB wordt gehanteerd. Daarna passeren mogelijke voordelen van meer afstemming tussen de lidstaten de revue. Eerst komen de schaalvoordelen bij het wegnemen van fiscale belemmeringen door grondslagharmonisatie aan de orde (paragraaf 4.4). Dit wordt gevolgd door de vraag of er sprake is van belastingconcurrentie tussen de lidstaten, hoe dit wordt beïnvloed door de uitbreiding en of dit een druk op de belastingtarieven zet (paragraaf 4.5). Paragraaf 4.6 evalueert ten slotte de voor- en nadelen van verdere afstemming tussen de lidstaten op het terrein van de

VpB. Tevens wordt nader ingegaan op de Nederlandse belangen hierbij en komt een aantal strategische beleidsvragen aan de orde.

4.2 Het fiscale acquis

4.2.1 Kort overzicht

Het fiscale acquis bestaat uit de relevante Verdragsbepalingen, de hieruit afgeleide secundaire wetgeving, de daarbij behorende jurisprudentie, de bepalingen omtrent fiscale steunmaatregelen en ten slotte de afspraken tussen de lidstaten ter vermijding van schadelijke belastingconcurrentie. Bijlage 2 geeft hiervan een beknopt overzicht. Hieruit komt het volgende beeld naar voren:

- De rechtstreekse bepalingen betreffende de belastingen in het Verdrag hebben uitsluitend betrekking op de *indirecte* belastingen. Op basis hiervan is er een bepaalde harmonisatie van zowel de grondslag als de minimumtarieven voor de BTW en accijnzen tot stand gekomen.
- Het Verdrag bevat geen expliciete bepalingen betreffende de *directe* belastingen. De rechtsbasis voor Europees optreden op dit terrein is het garanderen van een goede werking van de interne markt. Het aantal richtlijnen dat met het oog hierop tot stand is gekomen is vooralsnog beperkt. Wat de inkomstenbelasting betreft gaat het om een recente richtlijn die een effectieve belasting op rente-inkomsten van niet-ingezetenen moet garanderen. Met betrekking tot de VpB gaat het om een drietal richtlijnen, die dubbele belasting voorkomen: op uitgekeerde winst tussen moeder-dochtermaatschappijen in verschillende lidstaten, bij grensoverschrijdende fusies en op uitgekeerde interest en royalty's.
- Op het terrein van de directe belastingen speelt de jurisprudentie van het Hof een steeds belangrijkere rol.
- Daarnaast wordt de nationale belastingwetgeving genormeerd door (door de lidstaten en door de Commissie) opgestelde gedragsregels op het terrein van schadelijke belastingconcurrentie. Het gaat daarbij om belastingmaatregelen die speciaal bedoeld zijn om buitenlandse investeerders of bedrijven te lokken en die resulteren in een belastingniveau dat beduidend lager is dan wat normaal voor een doorsnee-bedrijf in dat land geldt.

De beleidsintegratie op het terrein van de directe belastingen blijkt tot nu toe beperkt. Voortgang op het dossier van de directe belastingen lijkt nu vooral te bestaan uit negatieve integratie – het wegnemen van belemmeringen door de uitspraken van het Hof. Daardoor dreigt een onbalans.

4.2.2 *Hiaten in het fiscale acquis en verstoring van de marktwerking*

Op basis van de beschikbare literatuur kunnen verschillende hiaten in het fiscale acquis worden geïdentificeerd. Deze zijn samengevat in tabel 4.1. De tabel geeft ook aan wat de mogelijke consequenties van deze hiaten zijn voor de marktwerking. Het onderstaande licht aan de hand van deze tabel het een en ander nader toe.

tabel 4.1 Schematisch overzicht hiaten in het fiscale acquis

Deelsterrein belastingen	Hiaat in acquis	Verstoring marktwerking
BTW	Overgang naar definitief regime uitgesteld.	Administratieve lastendruk met name voor het mkb drukt op exportmogelijkheden.
Accijnzen	Beperkte minimumharmonisatie tarieven.	Oneerlijke concurrentie door smokkel.
Inkomstenbelasting	Ontbreken afstemming belasting van opgebouwde pensioenrechten en overdracht opgebouwde pensioenen.	Beperking voor het vrije verkeer van werknemers.
VpB	Ontbreken afstemming grondslagen en tarieven.	Belemmeringen voor grensoverschrijdend ondernemen; belastingconcurrentie leidt tot allocatieve verstoringen.

Samengesteld op basis van: Europese Commissie, *Company Taxation in the Internal Market* (Bolkestein-rapport), COM(2001) 582, Brussel 2001; Sybren Cnossen: *Tax Policy in the European Union: A Review of Issues and Options*, CESifo Working Paper no. 758, München 2002.

BTW

Binnen het nu geldende ‘overgangsregime’ zijn de controles op de binnengrenzen afgeschaft. Voor goederen en diensten die worden geëxporteerd, geldt een nultarief. Voor het afschaffen van de controles op de binnengrenzen is een stelsel van administratieve controles bij ondernemers in de plaats gekomen. Deze controles leiden vooral bij het midden- en kleinbedrijf tot een aanzienlijke administratieve lastendruk. Het afschaffen van de binnengrenzen en de belasting van geëxporteerde goederen en diensten tegen het nultarief kan zogeheten carrousel-fraude in de hand werken¹. Het is echter moeilijk hiervan

1 Bij een carrousel-fraude verwerft de eerste schakel goederen in een andere lidstaat tegen het nultarief. Vervolgens worden deze goederen aan de tweede schakel geleverd. Hierover wordt wel BTW gefactureerd maar niet afgedragen. Deze tweede schakel verkoopt de goederen weer door en draagt hierover BTW af, zodat de kans klein is dat de belastingdienst controle instelt. Meestal volgen nog enkele schakels waarna de laatste de goederen tegen het nultarief aan een andere lidstaat levert zodat geen belasting hoeft te worden afgedragen, maar wel een bedrag aan voorbelasting kan worden teruggevraagd. De goederen worden in werkelijkheid vaak weer doorverkocht naar de eerste schakel.

een goed beeld te vormen omdat het verlies van mogelijke belastinginkomsten nauw samenhangt met de omvang van de informele sector binnen de lidstaten².

De overstap naar het door de Europese Commissie voorgestelde definitieve stelsel (zie bijlage 2) kan in principe de administratieve lastendruk aanzienlijk verlagen; de noodzaak voor bedrijven om een onderscheid tussen een levering binnen een lidstaat en tussen een lidstaat te maken vervalt dan immers. Maar vooral vanwege verdelingsproblemen met betrekking tot de belastinginkomsten is invoering van dit stelsel problematisch³.

Accijnzen

De minimumharmonisatie van de accijnstarieven is beperkt. Voor wijn geldt bijvoorbeeld een minimum accijnstarief van nul. Er bestaan dan ook grote verschillen tussen de lidstaten⁴. De accijnstarieven op tabak en dieselbrandstof liggen in de nieuwe lidstaten onder het afgesproken minimum en zullen geleidelijk moeten worden opgetrokken. Deze grote verschillen lokken smokkel uit die de concurrentie vervalst. De verschillen frustreren ook een instrumentele inzet van accijnstarieven ten behoeve van milieu en volksgezondheid. Het is dus de vraag of de minimumtarieven niet te laag zijn. Bovendien holt inflatie de nominale waarde van de specifieke minimumtarieven uit.

Inkomstenbelasting

De secundaire wetgeving op het terrein van de inkomstenbelasting beperkt zich tot een systeem van informatie-uitwisseling tussen lidstaten en tot bronbelasting, hetgeen een effectieve belasting van rente-inkomsten in de lidstaten moet garanderen.

Er zijn geen aanwijzingen in de literatuur dat de allocatie van arbeid in de EU op significante wijze verstoord wordt door verschillen in belastingtarieven. Afstemmingsproblemen die het vrij verkeer van werknemers belemmeren hebben vooral van doen met de verschillen in fiscale behandeling van pensioenen⁵. Deze betreffen vooral de zogenoemde omkeerregel. De problematiek is tweërlei.

Ten eerste hanteren niet alle lidstaten de omkeerregel waarbij belasting geheven wordt over de uitkeringen en de pensioenpremie tijdens de pensioenopbouwfase onbelast is. In sommige lidstaten zoals Duitsland wordt juist belasting geheven over de pensioenpremies en worden de pensioenuitkeringen onbelast gelaten. Migratie van een land dat de omkeerregel niet hanteert naar een land dat dit wel doet, kan leiden tot dubbele belastingheffing; zowel de premies als de uitkeringen worden dan belast. Omgekeerd kan hierdoor belasting ontweken worden. Bovendien maakt de verschillende fiscale behandeling

2 Zie: Chang Woon Nam, Andrea Gebauer, Ruediger Parsche, *Is the Completion of EU single market Hindered by VAT Evasion?*, *CESifo Working Paper* no. 974, München 2003. Cnossen (op.cit., p. 30) merkt op dat de inkomstenderving bij de BTW kennelijk niet zo groot is voor lidstaten om te pleiten voor een ander stelsel.

3 Zie uitgebreider: Nam et al., op.cit.; Michael Keen en Stephen Smith, *The future of value added tax in the European Union*, *Economic Policy* 23 (1996), pp. 375-420; Studiedienst Europees Parlement. *Options for a definitive VAT-system*, Luxemburg 1995.

4 Zie: Cnossen, op.cit., p. 34.

5 Het onderstaande is gebaseerd op SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU*, publicatienr. 01/04, Den Haag 2001, p. 75.

van het aanvullende pensioen grensoverschrijdende pensioenopbouw moeilijk. In sommige gevallen kan het voor een migrerende werknemer aantrekkelijk zijn aangesloten te blijven bij het pensioenfonds van het herkomstland. Van belang daarbij is of het werkland dan bereid is de premiebetaling aan het pensioenfonds in het herkomstland ook fiscaal te faciliteren. Een lidstaat die pensioenpremies in eigen land onbelast laat, zal tot een dergelijke facilitering in principe eerder bereid zijn dan een lidstaat die de premies wel belast.

De tweede factor waarop de problematiek van de fiscale behandeling van pensioenen en migratie terug te voeren is, is de omkeerregel zelf. Deze leidt namelijk tot een uitstel van de fiscale claim op het opgebouwde pensioen. Omdat de belastingheffing territoriaal begrensd is en de heffingsbevoegdheid op het tot uitkering gekomen pensioen toevalt aan het woonland, lopen de lidstaten grote kans bij migratie de fiscale claim te verliezen. Om dit te voorkomen hebben zij op verschillende manieren drempels opgeworpen die mobiliteit van werknemers en zelfstandigen belemmeren. Dit gebeurt door:

- grensoverschrijdende pensioenopbouw en internationale waardeoverdracht bij wet onmogelijk te maken;
- ‘opheffing’ van de omkeerregel bij emigratie;
- de omkeerregel aan strenge voorwaarden te onderwerpen.

Het Hof van Justitie heeft in verscheidene zaken geoordeeld dat dergelijke obstakels in strijd zijn met het Verdrag⁶. Als de lidstaten geen mogelijkheid meer hebben hun fiscale claim te effectueren, komt de omkeerregel – de belastingvrije opbouw van pensioenrechten – onder druk. Een uitweg uit dit dilemma kan alleen op Europees niveau worden gevonden door een combinatie van informatie-uitwisseling, bronheffing, en deling van belastingopbrengsten⁷.

Onlangs is een pensioenrichtlijn tot stand gekomen die grensoverschrijdende deelname aan aanvullende pensioenfondsen en het oprichten van pan-Europese pensioenfondsen mogelijk wil maken⁸. Zolang echter de fiscale problematiek niet is geregeld, zal de grensoverschrijdende deelname aan pensioenfondsen waarschijnlijk niet van de grond komen.

Vennootschapsbelasting (VpB)

De afstemming in de EU tussen de lidstaten is op het terrein van de VpB beperkt. Afspraken over een geharmoniseerde belastinggrondslag of over een minimumtarief ontbreken. Binnen de EU bestaan er substantiële verschillen tussen wettelijke en effectieve belastingtarieven. De verschillen in de effectieve tarieven reflecteren onder meer ver-

6 Recent in het arrest-Danner: Arrest van het Hof van 3 oktober 2002 in Zaak C-136/00; Zie voor een bespreking van dit arrest en de reikwijdte ervan: Véronique De Brabanter, *The Danner case: elimination of Finnish tax obstacles to the cross-border contributions to voluntary pension schemes*, *EC Tax Review* 2003/3, pp. 167-172.

7 Zie uitgebreider: SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU*, op.cit., pp. 83-85; L. Stevens, *Worrying about pension problems in the European Union*, *EC Tax Review* 2003/2, pp. 66-67.

8 De richtlijn betreffende de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening.

schillen in de regels die van invloed zijn op de vaststelling van de grondslag (boekhoudregels, afschrijvingsregels, verliescompensatieregels etc.). Deze situatie van enerzijds geringe afstemming en anderzijds verschillen met betrekking tot de grondslag en de tarieven roept volgens de Europese Commissie twee (samenhangende) problemen op⁹:

- Ondernemingen die in meerdere EU-lidstaten opereren worden met fiscale hindernissen en aanzienlijke kosten geconfronteerd. Dit frustrereert een goede werking van de interne markt.
- De uiteenlopende tarieven en grondslagen leiden tot belastingconcurrentie en verstoren de allocatie van kapitaal in de EU.

Zoals hierboven aangegeven lijkt de voortgang op het dossier van de directe belastingen vooral te bestaan uit negatieve integratie door jurisprudentie – het wegnemen van belemmeringen via de uitspraken van het Hof. In de praktijk is er sprake van een soort inhaalmanoeuvre van het Hof en wordt het nationale fiscale recht nu volledig getoetst aan de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Recentelijk heeft het Hof het verbod in de Nederlandse VpB om kosten van buitenlandse deelnemingen af te trekken in strijd geacht met de vrijheid van vestiging (arrest-Bosal uit 2003). Dit arrest heeft tot een substantiële wijziging van de wetgeving geleid¹⁰.

De negatieve integratie door het Hof vormt echter geen alternatief voor een betere afstemming tussen de lidstaten op het terrein van de VpB. Het Hof kan de lidstaten alleen voorschrijven wat ze niet mogen doen en niet wat ze zouden moeten doen om de maatregelen voor bescherming van hun belastingbasis in overeenstemming te brengen met het Verdrag¹¹. De maatregelen die de afzonderlijke lidstaten nemen als reactie op de uitspraken van het Hof kunnen weer leiden tot nieuwe verstoringen en barrières.

De activiteiten van het Hof geven de lidstaten wel een prikkel om tot meer afstemming te komen. De reden hiervoor is dat het Hof eventuele budgettaire consequenties in het algemeen niet als een rechtvaardiging accepteert voor beperkingen op het vrijverkeer en de vrijheid van vestiging. In het recente arrest-Danner oordeelt het Hof “dat de noodzaak om lagere belastinginkomsten te voorkomen niet een van de in artikel 56 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 46 EG) genoemde gronden is en evenmin een dwingende reden van algemeen belang (...)”¹². Het lijkt niet verstandig voor de lidstaten om via Verdragswijzigingen te proberen de toepassing van het Gemeenschapsrecht door het Hof aan banden

9 Zie: Europese Commissie, *Company Taxation in the Internal Market*, COM (2001) 582, Brussel 2001, pp. 1 en 2.

10 Zie verder: Joann M. Weiner, EU prepares for corporate tax reform at Rome Conference, *Tax Notes International*, 2003, p. 914; R.E.C.M. Niessen, Invloed van het Europees recht op de Nederlandse vennootschapsbelasting, *Tijdschrift SV&V* 2003-6, pp. 223-227.

11 Zie: Weiner, op.cit.; Frits Bolkestein, Company tax law must not be made in court, *Financial Times*, 21-10-2003; D.E. Witteveen, Vergezichten voor fiscaal beleid in Europa, in: H.P. Huizinga (red.), *Belastingherziening in het fin de siècle*, Preadviezen 1998 Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Utrecht 1998, p. 137.

12 Arrest van het Hof van 3 oktober 2002 in Zaak C-136/00, overweging 56.

te leggen. Een eerdere poging hiertoe is mislukt¹³. Het creëren van een uitzonderingsbepaling voor de directe belastingen zou leiden tot protectionistische tendenties in de lidstaten. Meer afstemming door de lidstaten op het terrein van de VpB is daarom gewenst.

4.3 Uitgangspunten en analysekader, toegespitst op de VpB

4.3.1 *Waarom toespitsing op de VpB?*

Voor een toespitsing op de VpB zijn verschillende redenen.

In tegenstelling tot de indirecte belastingen, is bij de directe belastingen het principe van harmonisatie (nog) niet aanvaard. Gezien de consequenties van de gebrekkige afstemming tussen de lidstaten voor de werking van de interne markt, en gelet op de voortvarende wijze waarop het Hof de nationale VpB-wetgeving toetst op verenigbaarheid met de vier vrijheden, kan de vraag hoe toch tot harmonisatie kan worden gekomen en hoever deze zou moeten reiken niet langer worden ontlopen. Een puur nationale reactie op het recente Bosal-arrest is uiteindelijk niet in het belang van Nederland.

Hoewel afstemmingsproblemen zich ook voordoen bij andere belastingen, is bij de VpB sprake van een veel bredere problematiek.

Bij de *inkomstenbelasting* concentreert de problematiek zich vooral rond de grensoverschrijdende aspecten van pensioenen. In het SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU* is hier al uitvoerig aandacht aan besteed.

De afstemmingsproblemen bij de *indirecte belastingen* concentreren zich vooral bij fraude met betrekking tot de accijnzen en bij de administratieve lastendruk in het huidige BTW-overgangsregime. Om fraude bij de accijnzen tegen te gaan, ligt optrekken van de geharmoniseerde minimumtarieven voor de hand. De discussie over verbeteringen van het BTW-stelsel hebben in hoge mate een technisch karakter en lenen zich daardoor minder goed voor een beschouwing in het kader van dit CSED-rapport.

4.3.2 *Argumenten om de VpB te behouden*

Om te beginnen is de vraag aan de orde wat eigenlijk de functie is van de VpB. De achterliggende vraag is of de VpB zou kunnen worden gemist. Als dat namelijk het geval zou zijn, ligt harmonisatie van de VpB niet erg voor de hand.

Er zijn in beginsel twee gronden voor handhaving van de VpB. Deze worden hieronder nader belicht. Het gaat om:

- *Het profijtbeginsel*. Er moet een zeker evenwicht bestaan tussen het profijt van collectieve voorzieningen en de belastingen die daarvoor worden betaald.

¹³ Zie uitgebreider: S. van Thiel, *Free Movement of Persons and Income Tax Law: The European Court in Search of Principles*, Proefschrift EUR, Rotterdam 2001, pp. 50-57.

- *De steunfunctie.* De VpB vervult een steunfunctie voor de inkomstenbelasting bij het belasten van inkomsten uit kapitaaleigendom.

Het profijtbeginsel ...

Multinationaal opererende bedrijven hebben bepaalde mogelijkheden om hun winst daar te laten neerslaan waar de tarieven het laagst zijn (zie verder paragraaf 4.3.3). Een mogelijk nadeel van belastingconcurrentie is dat het bedrijven gelegenheid geeft om van twee walletjes te eten: terwijl in de ene lidstaat van de publieke voorzieningen wordt genoten, wordt de belasting in een andere lidstaat een lager tarief betaald of zelfs ontweken. Het is zuiverder dat er – conform het profijtbeginsel – een zeker evenwicht bestaat tussen enerzijds de genoten baten van publieke voorzieningen en anderzijds de kosten die daarvoor in de vorm van belasting moeten worden betaald. Het mag niet zo zijn dat een bedrijf in Nederland profiteert van een goede (kennis)infrastructuur maar daar vervolgens door gebruik te maken van allerlei belastingconstructies nauwelijks belasting voor betaalt.

... en de steunfunctie

Een van de kerngedachten achter de inrichting van het stelsel van directe belastingen is dat het jaarlijkse inkomen, ongeacht de bron ervan, een goede maatstaf is voor draagkracht¹⁴. Inkomsten uit kapitaalbezit zoals rente, dividend en vermogensgroei zouden daarom bij voorkeur neutraal en tegen hetzelfde tarief als inkomsten uit arbeid moeten worden belast. Hiertoe zou de winst van ondernemingen moeten worden toegerekend aan de achterliggende individuele aandeelhouders. Vervolgens zou deze winst kunnen worden belast via de inkomstenbelasting. De VpB zou dan overbodig zijn. Het probleem is echter dat ingehouden winst niet goed toe te rekenen is aan individuele aandeelhouders¹⁵. Het belasten van de winst op het niveau van de onderneming in plaats van de ontvanger is in dit opzicht eenvoudiger en bespaart op transactiekosten. De VpB heeft daarmee een belangrijke ondersteunende rol voor de inkomstenbelasting (zie kader)¹⁶.

14 Het volgende is gebaseerd op: R.A. de Mooij, *Heeft de vennootschapsbelasting een toekomst?* Oratie Erasmus Universiteit, Rotterdam 2003, pp. 1-5.

15 In principe zou de ingehouden winst op het niveau van de individuele aandeelhouder kunnen worden belast middels een vermogensaanwasbelasting op het moment dat de waardevermeerdering van de aandelen als gevolg van de ingehouden winst heeft plaatsgevonden. Een vermogensaanwasbelasting is echter om verschillende redenen problematisch. Het vergt veel informatie van de fiscus en er ontstaan uitvoeringstechnische problemen met het belasten van illiquide vermogensbestandelen zoals onroerend goed. Zie verder: Sybren Cnossen en Lans Bovenberg, *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*, in: S. Cnossen (red.), *Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun?*, OCFEB, Rotterdam 1999, pp. 34-37.

16 De VpB vloeit dus in essentie voort uit verdelingsmotieven. Toch zijn er, zoals De Mooij in zijn oratie aangeeft (op.cit., p. 4) ook enkele efficiëntie argumenten te bedenken voor de VpB. Zo kan de VpB bijvoorbeeld efficiënt zijn om overwinst als gevolg van een goede infrastructuur of agglomeratiewinsten (zie par. 4.5.5) te belasten. Een dergelijke belasting leidt niet tot verstoringen van de spaar- en investeringsbeslissing.

De steunfunctie van de VpB in het Nederlandse belastingstelsel

In het huidige Nederlandse belastingstelsel worden inkomsten uit aanmerkelijk belang – dividenden en de winst bij verkoop van het belang – belast in box 2. Dit zorgt ervoor dat uitgekeerde en ingehouden winst uiteindelijk tegen het hoogste tarief van de inkomstenbelasting worden belast. Dit valt als volgt in te zien. Over de belastbare winst (x) wordt het tarief van de VpB geheven (35 procent). De opbrengst van de VpB bedraagt dus: $(x \cdot 0,35)$. De winst na belasting $(1 - 0,35) \cdot x$ wordt vervolgens tegen het tarief in box 2 van 25 procent belast. De totale belasting op winst bedraagt dus: $x \cdot (0,35 + 0,25 \cdot 0,65) = 0,5125 \cdot x$. Dit is ongeveer gelijk aan het toptarief van de inkomstenbelasting (52 procent). In box 2 worden zowel de reguliere inkomsten uit aanmerkelijk belang als de incidentele inkomsten (verkoopwinst) belast. Het bovenstaande geldt daarom zowel voor de ingehouden als de uitgekeerde winst. De eerste wordt namelijk uiteindelijk via de verkoop van het aanmerkelijk belang belast.

Ondernemers die onder de inkomstenbelasting vallen en ondernemers die kiezen voor de vennootschapsvorm betalen dus hetzelfde tarief. Op deze manier wordt voorkomen dat er belastingontwijking ontstaat waarbij ondernemers kiezen voor de fiscaal meest aantrekkelijke ondernemingsvorm.

Er is nog een tweede reden waarom de VpB als aanvulling op de inkomstenbelasting nodig is: kapitaalinkomen uit het buitenland. Voor de fiscus is het vaak moeilijk om aan informatie te komen over de buitenlandse kapitaalinkomsten van haar inwoners. Er is daarom een impliciete afspraak tussen landen om kapitaalinkomen al op het niveau van het bronland te belasten. Dit ondersteunt ook het profijtbeginsel. Vanwege het feit dat economische integratie met zich meebrengt dat het eigen vermogen van ondernemingen deels in buitenlandse handen terecht komt, is de VpB in belangrijke mate een belasting voor buitenlanders.

De conclusie is dat het wenselijk is om de VpB te handhaven in het belastingstelsel.

4.3.3 *Analysekader: externe effecten en schaalvoordelen*

De CSED hanteert in dit hoofdstuk drie *algemene* uitgangspunten ten aanzien van de voorstellen om tot meer afstemming tussen de lidstaten op het terrein van de VpB te komen:

- de voorstellen moeten in overeenstemming zijn met het subsidiariteitsbeginsel;
- de voorstellen mogen niet leiden tot een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven;
- de voorstellen mogen de belastinginkomsten van de lidstaten niet te veel aantasten.

Deze paragraaf werkt het eerst genoemde uitgangspunt uit. Hierbij wordt aangesloten bij het in hoofdstuk 2 gepresenteerde analysekader voor het afwegen van de voor- en nadelen van centralisatie van beleid.

Argumenten voor centralisatie: schaaffecten en externe effecten

Volgens het subsidiariteitsbeginsel biedt centralisatie van beleid voordelen als er sprake is van schaaffecten en/of grensoverschrijdende externe effecten.

Bij de *schaaffecten* die behaald kunnen worden door grondslagharmenisatie gaat het om lagere *transactiekosten* voor zowel bedrijven als de belastingdienst. Een uniform kader voor de berekening van fiscale winsten en verliezen levert aanzienlijke voordelen op voor alle internationaal opererende bedrijven in de EU. Ook de belastingdiensten in de lidstaten kunnen zich hiermee een hoop moeite besparen bij het innen van de verschuldigde vennootschapsbelasting.

De *grensoverschrijdende externe effecten* hebben vooral betrekking op de belastingconcurrentie: wanneer de ene lidstaat met het oog op het aantrekken van reële investeringen of ‘papieren winsten’ (zie kader) het wettelijk belastingtarief verlaagt of de belastinggrondslag versmalt, zet dit druk op andere lidstaten om ook het tarief te verlagen of de grondslag te versmallen. Dit kan de steunfunctie van de VpB voor het nationale belastingstelsel onder druk zetten. Papieren winstverschuivingen als gevolg van belastingconcurrentie leiden tot uitholling van het profijtbeginsel. Deze externe effecten kunnen worden tegengegaan via een zekere harmonisatie van de belastinggrondslag en het belastingtarief.

Verschuiving van papierenwinsten

Multinationaal opererende bedrijven hebben bepaalde mogelijkheden om hun winst te laten neerslaan in landen met een laag wettelijk VpB-tarief. De belangrijkste instrumenten hiervoor zijn de financiering van dochtermaatschappijen (*thin capitalisation*) en interne verrekenprijzen (*transfer pricing*).

Thin capitalisation treedt op als multinationals een holding oprichten in een land met een laag wettelijk tarief en deze holding vervolgens leningen verstrekt aan dochtermaatschappijen in landen met een hoog tarief. Op deze manier kan de betaalde rente door de dochtermaatschappij worden afgetrokken tegen het hoge tarief, terwijl de ontvangen rente door de holdingmaatschappij wordt belast tegen het lage tarief. Omgekeerd kan het aantrekkelijk zijn om dochtermaatschappijen in landen met een laag tarief vooral via aandelen te financieren: in het land waar de dochtermaatschappij is gevestigd wordt over het rendement van deze aandelen een laag belastingtarief betaald, terwijl in de meeste lidstaten over het ontvangen dividend van de in een andere lidstaat gevestigde dochtermaatschappij geen belasting meer hoeft te worden betaald. Door middel van grenzen aan de toelaatbare schuldfinanciering proberen lidstaten deze vorm van papieren winstverschuiving aan banden te leggen. Het Hof van Justitie heeft echter in recente uitspraken dergelijke grenzen in strijd geacht met de vrijheid van vestiging (zie bijlage 2).

Het kan ook aantrekkelijk zijn voor multinationale ondernemingen om aan dochtermaatschappijen in landen met een laag tarief een lage *interne verrekenprijs* voor geleverde goederen en diensten in rekening te brengen, zodat de concernwinst vooral bij deze dochtermaatschappij neerslaat. Volgens OESO-richtlijnen moet de interne verrekenprijs gelijk zijn aan de relevante marktprijs. Het toezicht op de naleving van deze regels is echter niet overal even scherp. Bovendien is het moeilijk om voor immateriële leveringen zoals het gebruik van licenties een marktprijs te bepalen.

Empirisch onderzoek zowel in de VS als in de EU laat zien dat de hier geschetste vormen van papierenwinstverschuiving van belang zijn. Zo bevestigt onderzoek naar investeringsstromen in en uit Duitsland bevestigt dat investeringen in Duitsland met name via leningen gefinancierd worden, zodat de rente op deze leningen kan worden afgetrokken tegen het hoge Duitse tarief. Investeringsstromen vanuit Duitsland in landen met een lager tarief, worden zoals verwacht met eigen kapitaal gefinancierd. Volgens Bartelsman en Beetsma zouden belastingdiensten door winstverschuiving via transfer pricing gemiddeld 65 procent van de potentiële extra opbrengst van VpB-belastingmaatregelen mislopen in de OESO. Het empirisch onderzoek naar papierenwinstverschuivingen is echter niet zonder methodische moeilijkheden. Het is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk of de waargenomen patronen uitsluitende het gevolg zijn van belastingverschillen of dat ook andere factoren een rol spelen.

Ierland levert een bijzondere illustratie op van het empirisch belang van winstverschuivingen. Vier sectoren van de Ierse verwerkende industrie – ‘overig’ voedsel (vooral coca cola), farmacie, softwarereproductie en computeronderdelen – waren in 1999 verantwoordelijk voor 57 procent van de industriële productie en bijna 15 procent van het bbp. In deze sectoren werkt echter slechts 3 procent (!) van de Ierse beroepsbevolking. Deze uitzonderlijk hoge productiviteit is terug te voeren op winstverschuivingen van Amerikaanse multinationale ondernemingen. Door de lage Ierse VpB-belasting zijn vooral high-tech bedrijven naar Ierland gekomen, die hun ontwikkelingskosten in de VS maken en de winsten via lage interne verrekenprijzen voor licenties naar Ierland hebben verplaatst. In dit verband wordt ook gesproken van de Ierse ‘entrepot-economie’.

- *Bonnen*: Joeri Gorter en Ruud de Mooij, *Capital income taxation in Europe: trends and trade-offs*, CPB Den Haag 2001, pp. 53-57; T. Scott Newlon, Transfer pricing and income shifting in integrating economies, in: Sijbren Cnossen (red.) *Taxing Capital Income in the European Union*, Oxford, 2000, pp. 214-242; Eric J. Bartelsman en Roel M.W.J. Beetsma, Why pay more? Corporate tax avoidance through transfer pricing in OECD countries, *Journal of Public Economics* 87 (2003) 2225-2252; I.M. Jansen en P.W. Jansen, Het Ierse wonder: toekomst en lessen voor de kandidaat-lidstaten, *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 36 (1), 2004, p. 34; Patrick Honohan en Brendan Walsh, Catching Up with the Leaders: The Irish Hare, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:2002, pp. 54-57.

Mogelijke voordelen belastingconcurrentie (en nadelen belastingharmonisatie)

Belastingconcurrentie kan positieve effecten hebben omdat het stimuleert tot kwalitatief betere collectieve voorzieningen en een efficiënter werkende overheid en daardoor resulteren in een verbetering van de prijs-kwaliteitsverhouding van het ‘overheidsproduct’¹⁷. Belastingharmonisatie kan dus leiden een verminderde externe discipline op lidstaten. Het kan ook ten koste gaan van heterogeniteit. Verschillen in belastingtarieven kunnen verschillen in de voorkeur voor publieke goederen reflecteren. Bovendien kunnen verschillen in belastingtarieven functioneel zijn voor het belasten van locatiespecifieke winsten¹⁸.

4.4 Wegnemen fiscale barrières in de VpB

4.4.1 Nadere specificatie fiscale barrières

De Europese Commissie heeft in haar omvangrijke studie *Company Taxation in the internal market* (het zogeheten Bolkestein-rapport) een vijftal fiscale barrières in de VpB voor de werking van de interne markt geïdentificeerd¹⁹:

- Het bestaan van 15 (inmiddels 25) verschillende belastingstelsels met ieder hun eigen regels creëert op zich al hoge kosten voor bedrijven die op communautair niveau opereren.
- Interne grensoverschrijdende leveringen moeten als leveringen van een zelfstandig bedrijf beschouwd worden (*arm-length* principe bij interne verrekenprijzen). Hierdoor ontstaan hoge administratieve kosten en neemt de kans op dubbele belasting toe.
- Lidstaten zijn terughoudend bij het geven van compensatie voor verliezen die buiten hun (belasting)grenzen zijn ontstaan.
- Extra lastendruk bij grensoverschrijdende fusies. Deze zijn deels het gevolg van de beperkte reikwijdte en de gebrekkige implementatie door de lidstaten van de Fusierichtlijn.
- Dubbele belasting als gevolg van conflicterende belastingclaims van de lidstaten. Het gaat hier bijvoorbeeld om het belasten van dividend. De problemen zijn deels terug te voeren op het naast elkaar bestaan van verschillende koppelingen tussen de dividendbelasting en de vennootschapsbelasting in de lidstaten (klassiek systeem, verrekenstelsel, vrijstellingsstelsel) en de beperkte reikwijdte van de moeder-dochterrichtlijn.

17 Aldus SER-advies *Convergentie en Overlegeconomie*, publicatienr. 92/15, Den Haag 1992. In dit advies (pp. 31 en 32) wordt wel gewezen op een aantal risico's verbonden aan beleidsconcurrentie zoals kortetermijnbeleid, eenzijdige gerichtheid op versterking van de economische structuur en afwenteling van negatieve externe effecten.

18 Vergelijk: R.A. de Mooij en P. Tang, *Four Futures of Europe*, CPB, Den Haag, 2003, p. 88.

19 Europese Commissie, *Company Taxation in the Internal Market*, op.cit. Het Bolkestein-rapport bouwt voort op het in 1992 verschenen Ruding-rapport.

De kosten van deze fiscale barrières zijn moeilijk te kwantificeren. Door het bedrijfsleven zelf wordt vooral gewezen op de problemen ten aanzien van de interne verrekenprijzen en de verliescompensatie.

4.4.2 Afzonderlijke oplossingen of grondslagharmonisatie?

Er zijn in principe twee benaderingen om de door de Europese Commissie gesignaleerde fiscale obstakels in de VpB weg te nemen²⁰. De eerste benadering zoekt naar een oplossing van de afzonderlijke problemen door verbetering van de bestaande richtlijnen en afspraken, en door het opnieuw agenderen van eerder voorgestelde richtlijnen, zoals die met betrekking tot verliescompensatie²¹.

De tweede benadering richt zich op harmonisatie van de belastinggrondslagen en streeft naar een alomvattende oplossing door consolidatie van de fiscale resultaten van ondernemingen met vestigingen in verschillende lidstaten. Door fiscale consolidatie verdwijnen de problemen met betrekking tot de interne verrekenprijzen, grensoverschrijdende verliescompensatie en interne dividenden, rentes en royalties. Het kan tevens tot een aanzienlijke vermindering van de administratieve lastendruk leiden. Ook voor de belastingdiensten ontstaan schaafeffecten doordat het makkelijker wordt de grensoverschrijdende activiteiten van ondernemingen te belasten.

Vanuit het oogpunt van de werking van de interne markt en verlaging van de administratieve lastendruk voor bedrijven heeft grondslagharmonisatie in principe de voorkeur²². De twee benaderingen hoeven elkaar overigens niet uit te sluiten: harmonisatie op deel-terreinen volgens de eerste benadering kan een alomvattende oplossing dichterbij brengen. Grondslagharmonisatie kan gekoppeld worden aan de internationale harmonisatie van boekhoudregels (IFRS: International Finance Reporting Standards)²³. De harmonisatie van de regels voor (fiscale) winstbepaling zal leiden tot een grotere transparantie en daarmee het vertrouwen in het Europese bedrijfsleven versterken.

4.4.3 Mogelijkheden voor grondslagharmonisatie

Basisprincipes grondslagharmonisatie

Binnen de harmonisatie van de belastinggrondslagbenadering worden ondernemingen in drie stappen belast:

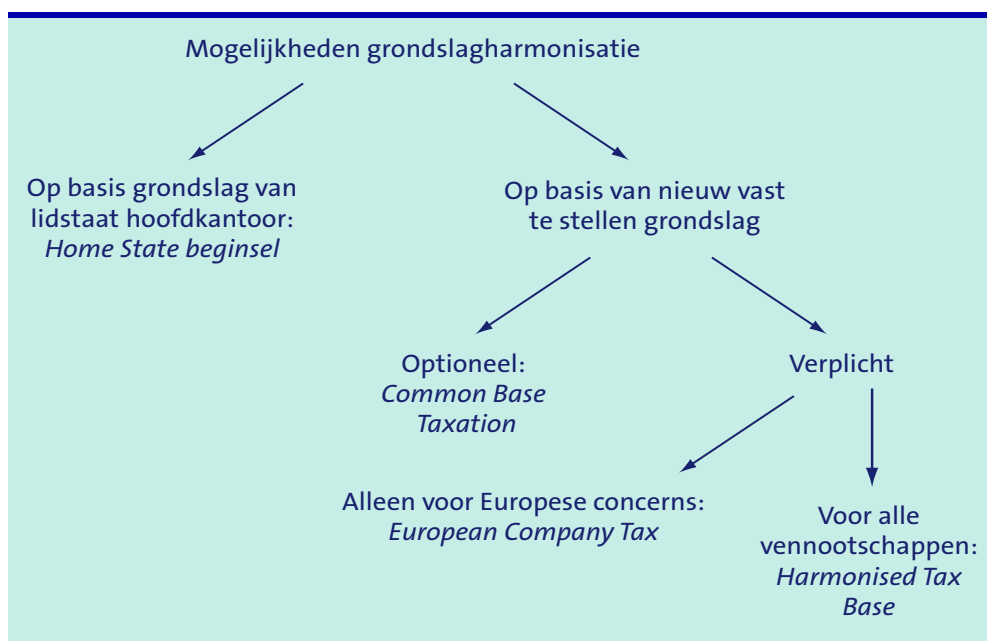
-
- 20 Zie uitgebreider: Europese Commissie, *Company Taxation in the Internal Market*, op.cit., part iv.; D. Juch, *Op weg naar een Europese vennootschapsbelasting?*, Deventer 2002; A.L. Bovenberg, S. Cnossen en R.A. de Mooij, *Hoe harmoniseren we de vennootschapsbelasting: rechtsom of linksom?*, *Weekblad Fiscaal Recht* 6465, 24 januari 2002.
 - 21 De Europese Commissie heeft in juli 2003 voorstellen ingediend voor de amendering van de moeder-dochterrichtlijn en de richtlijn voor wederzijdse bijstand.
 - 22 Zie: Rapport van de 'Studiegroep vennootschapsbelasting in internationaal perspectief' (Rapport Commissie- Van Rooy), Den Haag 2001, p. 58.
 - 23 Zie verder: Europese Commissie, *An internal market without company tax obstacles achievements, ongoing initiatives and remaining challenges*, COM(2003) 726, Brussel, 24 november 2003, pp. 16-21.

- Ten eerste wordt het in de verschillende lidstaten behaalde resultaat op basis van een bepaalde grondslag fiscaal geconsolideerd.
- Vervolgens wordt dit resultaat op basis van een bepaalde formule verdeeld over de verschillende lidstaten waar het bedrijf is gevestigd²⁴.
- Tot slot wordt het (verdeelde) resultaat in elk van de vestigingslidstaten belast tegen het daar geldende tarief.

De grote vraag is natuurlijk op basis waarvan het geconsolideerde fiscale resultaat in de eerste stap moet worden vastgesteld. Er zijn daarvoor in principe twee mogelijkheden (zie figuur 4.1):

- op basis van de wettelijk bepaalde belastinggrondslag van de lidstaat waarin het moederbedrijf of hoofdkantoor van het Europese concern is gevestigd (*Home state beginsel*);
- op basis van een nieuw vast te stellen geharmoniseerde belastinggrondslag.

figuur 4.1 Mogelijkheden grondslagarmonisatie in de VpB



Binnen de tweede variant bestaan er weer verschillende keuzemogelijkheden. Ten eerste is er de mogelijkheid de geharmoniseerde belastinggrondslag aan te bieden als keuzemogelijkheid voor Europese concerns of deze verplicht te stellen. Deze subvariant wordt doorgaans aangeduid met *Common Base Taxation*²⁵. Ook de bestaande voorstellen

24 Hierop wordt verder niet ingegaan. Zie uitgebreider: Jack Minz en Joann Martens Weiner, Exploring Formula Allocation for the European Union, *International Tax and Public Finance*, 10 (2003), pp. 695-711.

25 Rapport Commissie-Van Rooy, op.cit., p. 60.

voor toepassing van het *Home State* beginsel hebben geen verplichtend karakter voor Europese concerns.

De variant waarbij Europese concerns worden verplicht gemeenschappelijke regels toe te passen, wordt aangeduid met *European Company Tax*.

De meest vergaande variant is uiteraard de belastinggrondslag van de lidstaten volledig te harmoniseren, zodat de geharmoniseerde belastinggrondslag verplicht van toepassing is op alle vennootschappen in de EU. Ook hier geldt dat de verschillende subvarianten elkaar niet hoeven uit te sluiten: *Common Base Taxation* kan het begin zijn van een verdergaand proces van grondslagharmenisatie.

*Home State beginsel*²⁶

Toepassing van de grondslag van de *Home State* is een vorm van wederzijdse erkenning en is in principe het makkelijkst in te voeren. Er is in beginsel immers geen overeenstemming nodig over gemeenschappelijke regels voor de bepaling van de belastinggrondslag. Wel moet er voldoende onderling vertrouwen tussen de lidstaten bestaan dat ondernemingen adequaat belast worden.

Het *Home State* beginsel kent echter belangrijke nadelen:

- Het leidt niet tot een gelijk speelveld. Het kan erin resulteren dat de behaalde winst binnen een lidstaat op 25 verschillende manieren wordt belast. Dit vervalst de concurrentie tussen verschillende internationale bedrijven en tussen nationaal en internationaal opererende ondernemingen.
- Het kan leiden tot concurrentie om hoofdkantoren en daarmee tot concurrentie om papieren winsten. Gegeven de tarieven, wordt het aantrekkelijk het hoofdkantoor te vestigen in de lidstaat met de smalste belastinggrondslag.

Common Base Taxation en European Company Tax

In deze benaderingen wordt uitgegaan van een nieuwe vast te stellen belastinggrondslag voor de VpB. Dit heeft zowel voor- als nadelen. Een voordeel is dat met deze nieuwe grondslag maatwerk geleverd kan worden bij het wegnemen van de fiscale belemmeringen.

Fiscale concurrentie om hoofdkantoren wordt tegengegaan door enerzijds de harmonisatie van de grondslag en anderzijds de verdeling van het geconsolideerde resultaat over de lidstaten waar het bedrijf is gevestigd.

Een nadeel is dat lidstaten het eens moeten worden over een nieuwe gezamenlijke belastinggrondslag. Een ander mogelijk nadeel is dat het bestaan van de nieuwe regels naast de oude regels tot belastingarbitrage kan leiden en dat er concurrentievervalsingen optreden tussen Europese bedrijven en puur nationale bedrijven die geen Europese deelnemingen of vestigingen hebben. De mogelijkheid van belastingarbitrage doet zich vooral voor als bedrijven de regels voor het vaststellen van de belastinggrondslag zelf mogen

26 Bij de bespreking van de afzonderlijke voorstellen voor grondslagharmenisatie is gebruikgemaakt van: A.L. Bovenberg, S. Cnossen en R.A. de Mooij, Hoe harmoniseren we de vennootschapsbelasting: rechtsom of linksom?, op.cit., pp. 107-110; Minz en Weiner, op.cit.; Juch, op.cit., pp. 12-16; Gorter en De Mooij, op.cit., pp. 78-91.

kiezen. Bij verplichte deelname zullen er afbakeningsproblemen ontstaan tussen nationale en Europese activiteiten.

Harmonised Tax Base

Bovengenoemde nadelen verdwijnen bij een volledige harmonisatie van de belastinggrondslag voor alle vennootschappen in de EU. In dit geval is er nog maar één fiscaal regime waardoor de administratieve lasten dalen en belastingarbitrage binnen de EU is uitgesloten. Verder is er geen sprake van een ongelijk speelveld tussen puur nationale en internationaal opererende ondernemingen; ook is er geen sprake van fiscale concurrentie om hoofdkantoren. Deze benadering vereist echter dat lidstaten een deel van hun fiscale beleidsinstrumentarium inleveren.

Conclusie

Uit bovenstaande bespreking van de mogelijkheden voor grondslagharmenisatie blijkt een afruil tussen efficiëntie en politieke haalbaarheid. Het *Home State* beginsel vereist geen overeenstemming over nieuwe regels voor winstbepaling. Het is ook niet nodig dat lidstaten hun fiscale beleidsinstrumentarium opgeven, maar deze aanpak is minder efficiënt bij het wegnemen van fiscale belemmeringen. Voor een volledig geharmoniseerde belastingopbrengst geldt eigenlijk het omgekeerde.

Een mogelijk effect van grondslagharmenisatie is dat de belastingconcurrentie zich concentreert op de tarieven.

4.5 Belastingconcurrentie en VpB

De opbouw van deze paragraaf is als volgt. De gevoeligheid van kapitaalstromen voor belastingverschillen staat centraal in paragraaf 4.5.1. De volgende twee paragrafen gaan na of er sprake is van belastingconcurrentie tussen de oude lidstaten. In paragraaf 4.5.2 worden hiertoe eerst de verschillende maatstaven voor het VpB-tarief behandeld. Op basis hiervan wordt in paragraaf 4.5.3 naar de ontwikkeling van het VpB-tarief in de oude lidstaten gekeken. Paragraaf 4.5.4 bespreekt de gevolgen van de toetreding voor de belastingconcurrentie. Paragraaf 4.5.5 gaat ten slotte in op de vraag of gevreesd moet worden voor een *race to the bottom*.

4.5.1 Gevoeligheid van kapitaalstromen voor belastingverschillen

Van belastingconcurrentie is sprake als overheden met behulp van lagere belastingtarieven of een smallere belastinggrondslag kapitaal proberen te lokken en daarmee geen rekening houden met de effecten op de belastinggrondslag van andere lidstaten²⁷. Dit veronderstelt dat kapitaalstromen gevoelig zijn voor belastingverschillen. Deze veronder-

27 Belastingconcurrentie is een vorm van vestigingsplaatsconcurrentie. Ook via de publieke uitgaven voor bijvoorbeeld infrastructuur kunnen overheden concurreren om de gunst van bedrijven.

stelling wordt bevestigd door verschillende studies. Gorter en Parikh vinden dat de gevoeligheid van buitenlandse investeringen voor belastingverschillen in de EU aanzienlijk is: een verlaging van de effectieve belastingdruk met 1 procent ten opzichte van het EU-gemiddelde leidt tot een extra toestroom van buitenlandse investeringen met 4 procent²⁸. Uit een meta-analyse van verschillende studies komt een iets lagere elasticiteit naar voren: 2,4 procent²⁹.

Belastingconcurrentie leidt tot marktverstoring omdat kapitaal niet meer daar naar toe vloeit waar het hoogste brutorendement te behalen valt. Een herallocatie van kapitaal naar de landen met het hoogste brutorendement zou het totale rendement en de totale productie verhogen, omdat de productiviteit er het hoogst is³⁰.

Als lidstaten grote druk op de belastingtarieven willen tegengaan zijn afspraken ontoekombaar. Het meest doeltreffend daarbij is een combinatie van afspraken over de belastinggrondslag en het wettelijke tarief. Afspraken over het wettelijke tarief zonder afspraken over de belastinggrondslag voorkomen weliswaar concurrentie over papieren winsten maar niet over reële investeringen. Zonder harmonisatie van de grondslag is tariefharmonisatie wenselijk om concurrentie om papieren winsten tegen te gaan. Een vloer in het effectieve tarief kan ook worden gelegd door toepassing van de *minimal asset tax*³¹. Dit is een belasting waarbij op basis van de waarde van de activa van een bedrijf een verschuldigd bedrag aan belasting wordt bepaald. Dit bedrag wordt vervolgens vergeleken met de verschuldigde belasting op basis van de geldende tarieven en grondslagen. De ondernemer betaalt uiteindelijk het hoogste bedrag.

4.5.2 Welk VpB-Tarief als maatstaf?

Om de eventuele druk op de tarieven als gevolg van belastingconcurrentie op het spoor te komen, wordt de ontwikkeling van de belastingtarieven geanalyseerd. Een belangrijke vraag is naar welk tarief wordt gekeken (zie figuur 4.2). Achtereenvolgens komen de ontwikkeling van het wettelijk tarief, de *ex ante* effectieve tarieven en de *ex post* effectieve tarieven aan de orde.

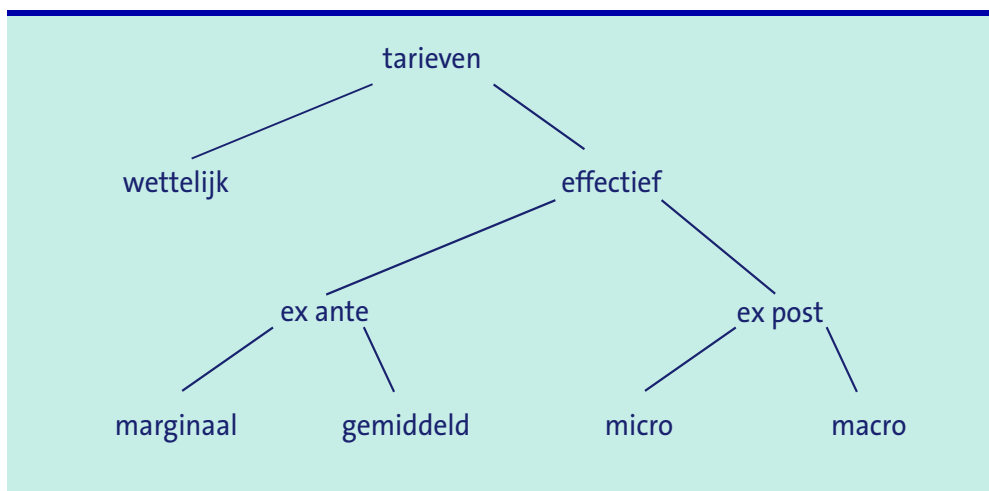
28 Joeri Gorter en Ashok Parikh, How sensitive is FDI to differences in corporate income taxation within the EU?, *De Economist*, vol. 151, no 2, 2003, pp. 193-204. Zie ook: Gorter en De Mooij, op.cit., inz. hfst. 3.

29 Sjef Ederveen en Ruud de Mooij, Taxation and foreign direct investment: a meta-analysis, *CPB Report 2002/1*, Den Haag 2002, pp. 25-30.

30 Zie: Gorter en De Mooij, op.cit., p. 42, 43 en 46. De Mooij, op.cit., p. 24.

31 Gorter en De Mooij, op.cit., p. 80; Sweder van Wijnbergen, Naar nieuwe internationale regels?, in: Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, *Jaarboek 1998/1999*, Rotterdam 1999, p. 43.

figuur 4.2 Indeling verschillende VpB-tarieven



Toelichting bij de verschillende tarieven

Een eerste indeling is die tussen het wettelijke en het effectieve belastingtarief. Naast het wettelijke tarief is voor de berekening van het effectieve tarief ook de belastinggrondslag – in het geval van de VpB de belastbare winst – relevant. Verschillen in de wettelijke tarieven van de VpB – voorzover die niet tot uiting komen in de effectieve tarieven – zijn met name van belang voor de vraag waar multinationals hun winst laten neerslaan, de papierenwinstverschuivingen (zie paragraaf 4.3.3).

Voor de bepaling van de effectieve belastingdruk maakt het verschil of deze berekend wordt op basis van de wettelijke regels voor een hypothetisch investeringsproject (de *ex ante* belastingdruk), of over de werkelijk betaalde belasting en gerealiseerde winst (de *ex post* belastingdruk). Beide benaderingen hebben hun nadelen³².

Een nadeel van de *ex ante* benadering is dat deze afhankelijk is van de veronderstelde rentabiliteit en financieringswijze van het investeringsproject. Verder is het de vraag of voldoende rekening is gehouden met alle aspecten van de wettelijke regels die van invloed zijn op de belastinggrondslag (afschrijvingsregels, regels voor verliescompensatie, groepsconsolidatie etc.).

Een belangrijk nadeel van de *ex post* methode is dat de resultaten beïnvloed worden door de conjunctuurbeweging. Voor de benadering op basis van macrocijfers speelt bovendien dat de uitkomsten mede afhankelijk zijn van de definitie van winst en overig inkomen in de nationale rekeningen, het winstaandeel in de economie en het aantal geïncorporeerde bedrijven.

32 Zie uitgebreider: Gorter en De Mooij, op.cit., p. 23, Europese Commissie, op.cit., pp. 69 en 70; Gaëtan Nicodème, *Computing effective corporate tax rates: comparisons and results*, Europese Commissie, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper 153, Brussel 2001.

Het eerder genoemde Bolkestein-rapport uit 2001 hanteert met name de door Devereux verder ontwikkelde *ex ante* methode voor de berekening van de gemiddelde effectieve belastingdruk³³. De standaardbenadering richt zich op de marginale effectieve (*ex ante*) belastingdruk. Het uitgangspunt hierbij is een hypothetisch investeringsproject dat na belastingen nog juist de vereiste rentabiliteit oplevert (deze wordt gelijkgesteld aan de rentevoet). Gegeven de belastingdruk – die wordt afgeleid uit de relevante belastingwetgeving – kan vervolgens worden bepaald wat de bijbehorende rentabiliteit voor belasting hoort te zijn. Het proportionele verschil tussen de vereiste rentabiliteit voor en na belasting wordt de marginale effectieve druk genoemd. Hoe hoger deze druk, hoe hoger de vereiste rentabiliteit vóór belastingen en hoe lager bijgevolg de investeringsprikkel. De marginale effectieve belastingdruk zegt iets over de kosten van kapitaal.

Het gemiddelde effectieve tarief meet de belasting die bedrijven gemiddeld betalen over hun totale rendement. Bij de berekening van de gemiddelde effectieve belastingdruk wordt niet alleen gekeken naar investeringsprojecten die nog net de vereiste rentabiliteit opleveren, maar naar het gemiddelde van een reeks zogeheten infra-marginale investeringsprojecten. De gemiddelde effectieve belastingdruk is relevant voor de vestigingsplaatskeuze.

4.5.3 Druk op de VpB-tarieven in de oude lidstaten?

Het wettelijk tarief

Het wettelijke tarief van de VpB levert geen meet- of interpretatieproblemen op. De wettelijke tarieven zijn in de EU-13 (EU-15 exclusief Luxemburg en Denemarken) gemiddeld met 15 procentpunten gedaald in de periode 1982 tot 2001 (figuur 4.3)³⁴. Bovendien is er sprake van een convergentie van de tarieven: de standaarddeviatie is meer dan gehalveerd (figuur 4.4). De grootste daling van het wettelijke tarief heeft zich in de jaren tachtig voorgedaan (10 procentpunten). In de jaren negentig is de daling afgevlakt. Na 1999 lijkt het proces door de tariefsverlagingen in België, Duitsland, Griekenland, Italië en Portugal echter weer te versnellen³⁵. Het gemiddelde wettelijke tarief is nu de in het Ruding-rapport uit 1992 voorgestelde minimumgrens van 30 procent genaderd.

De ex ante effectieve tarieven

De *ex ante* effectieve tarieven, zoals berekend door Devereux et al., bevestigen de ontwikkeling van de wettelijke tarieven ten dele (figuur 4.3). Het gemiddelde effectieve tarief is

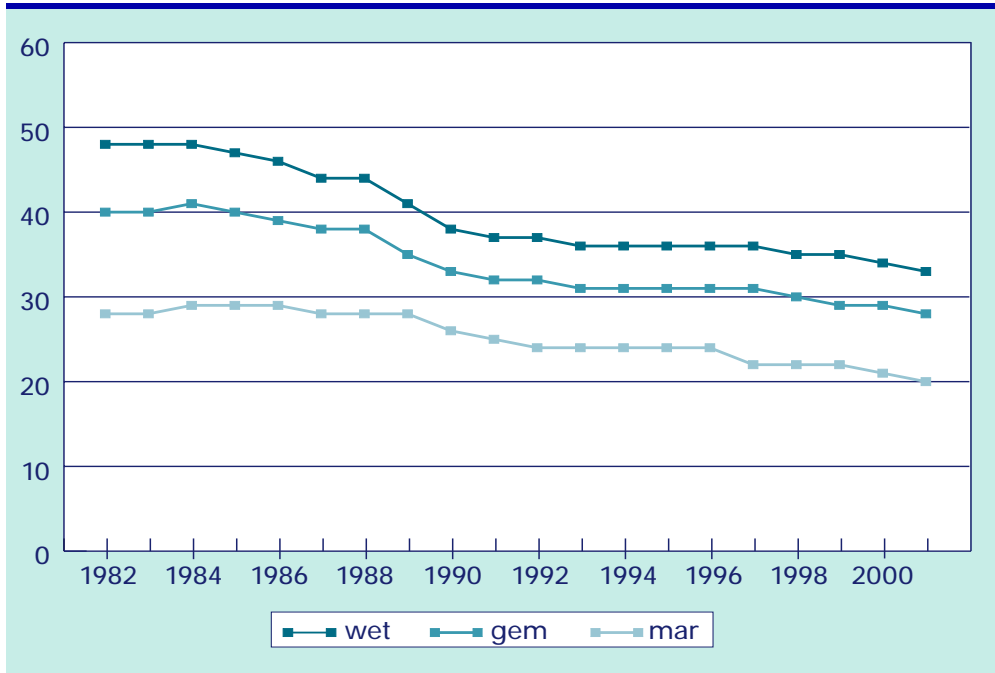
33 Europese Commissie, *Company Taxation in the Internal Market*, op.cit., p. 70; zie ook: Michael Devereux, *Measuring Taxes on Income from Capital*, CESifo Working paper 962, München 2003; Michael Devereux, Rachel Smith, Alexander Klemm, *Corporate income tax reforms and international tax competition*, *Economic Policy*, 35, 2002, pp. 450-495.

34 Het met het bbp-aandeel gewogen gemiddelde is 12 procentpunten gedaald.

35 Zie: European Parliament, Directorate-General for Research, *Taxation in Europe: recent developments*, Working paper ECON 131, Luxemburg 2003, p. 21; KPMG's *Corporate Tax Rate Survey* – Januari 2003.

met 12 procentpunten gedaald. Ook hier zien we een lichtere daling van het tarief in de jaren negentig.

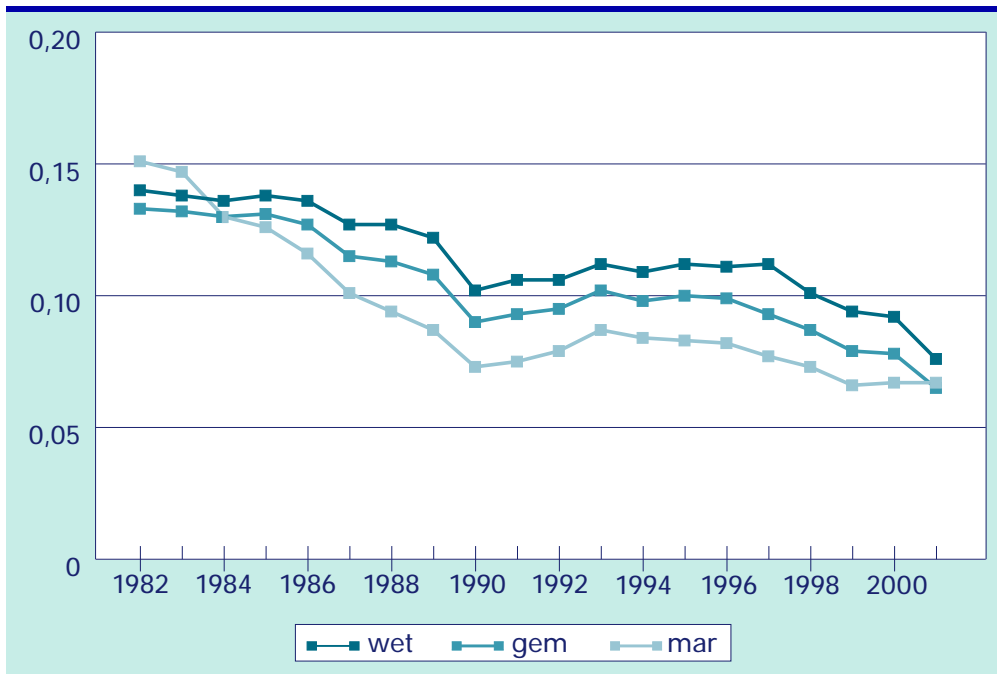
figuur 4.3 Wettelijke en effectieve VpB-tarieven in procenten van de grondslag (ongewogen gemiddelde EU-15 exclusief Luxemburg en Denemarken)



Toelichting: wet = wettelijk VpB-tarief (inclusief lokale heffingen en eventuele algemene toeslagen); gem = gemiddelde effectieve *ex ante* VpB-tarief; mar = marginale effectieve *ex ante* VpB-tarief.

Bron: samengesteld op basis van data van Institute of Fiscal Studies (<http://www.ifs.org.uk/corptaxindex.shtml>). Zie ook: Devereux et al., *Corporate income tax reforms and international tax competition*, op.cit.

figuur 4.4 Standaarddeviatie wettelijk en effectieve VpB-tarieven (= EU-15 exclusief Luxemburg en Denemarken)



Bron en toelichting: zie figuur 4.3.

Vooraf in de jaren tachtig lijkt de daling van de wettelijke tarieven gepaard te zijn gegaan met een verbreding van de belastinggrondslag, zodat de daling van het gemiddelde effectieve tarief (7 procentpunten tussen 1982 en 1990) achterbleef bij de daling van het wettelijke tarief in deze periode (10 procentpunten). Deze ontwikkeling is ook van invloed geweest op het marginale effectieve tarief dat in deze periode slechts 2 procentpunten daalde en over de hele periode met 8 procentpunten afnam³⁶.

Het feit dat het wettelijke tarief en gemiddelde effectieve tarief het meest zijn afgenomen, is een eerste aanduiding voor de aanwezigheid van belastingconcurrentie. Met name deze tarieven zijn immers van invloed op respectievelijk internationale winstverschuivingen en/of locatiebeslissingen³⁷. Relevant daarbij is nog dat de gemiddelde effectieve belastendruk op grote, internationaal opererende bedrijven sterker is gedaald dan de belastendruk op kleine nationale bedrijven³⁸.

De ex post effectieve tarieven

De micro-effectieve druk in de EU-14 (EU-15 exclusief Luxemburg) berekend met Worldscope database van het CPB, is tussen 1990 en 1999 constant gebleven; de standaard-

36 Zie uitgebreider: De Mooij, op.cit., p. 22.

37 Ibid.

38 Ibid., p. 23, gebaseerd op Michael Devereux, et. al., op. cit., pp. 483-487.

deviatie is wel gedaald³⁹. Dit beeld wordt bevestigd door de micro-effectieve druk met behulp van de zogeheten BACH-database van de Europese Commissie, waarin de balansen van bedrijven uit elf lidstaten zijn verwerkt⁴⁰. Deze ontwikkeling van de *ex post* micro-effectieve lastendruk kan erop duiden dat de verlaging van het wettelijke tarief tot winstverschuivingen heeft geleid, waardoor de belastinggrondslag is toegenomen, en per saldo de *ex post* effectieve tarieven nauwelijks zijn gedaald⁴¹.

De *ex post* micro-effectieve druk laat een duidelijke conjunctuurinvloed zien: tijdens de laagconjunctuur in de eerste helft van de jaren negentig dalen de effectieve tarieven; tijdens de hoogconjunctuur in de tweede helft van de jaren negentig stijgen de tarieven weer. Deze conjuncturele beweging komt nog duidelijker naar voren in de macro *ex post* effectieve tarieven die op basis van de nationale rekeningen zijn berekend. Volgens recente Eurostat-cijfers is de effectieve belastingdruk de laatste jaren gestegen⁴². Dit wordt bevestigd door de ontwikkeling van de belastingmix volgens de *OECD-Revenue Statistics* (tabel 4.2). Hierbij kan ook de groei van het aantal vennootschappen een rol spelen.

tabel 4.2 Ontwikkeling belastingmix EU-15 (als percentage totale belastingopbrengst)

EU-15 (ongewogen)	1965	1975	1985	1995	2000
Inkomstenbelasting	23,9	28,5	28	26,3	25,6
VpB	6,7	6	6,4	6,9	9,2
Sociale zekerheid	22,8	28,3	28,7	29,1	27,5
• Werknemersdeel premies	7,8	8,6	9,1	10,3	9,5
• Werkgeversdeel premies	12,7	18,3	17,2	16,3	15,6
Payroll taxes*	1,4	1,4	1,3	0,9	0,9
Vermogensbelasting	6,7	5	3,9	4,4	5
BTW	13,3	15,3	16,7	17,8	18,2
Accijnzen e.d.	22,9	14,6	13,3	11,8	10,3

*Het betreft hier een aantal specifieke belastingen op het loon of de vergoeding voor zelfstandigen die niet vallen onder de inkomstenbelasting en geen recht geven op sociale zekerheid. Nederland kent dergelijke belastingen niet. Samengesteld op basis van: OECD, *Revenue Statistics*, Parijs 2002, tabellen 11, 13, 15, 17, 19, 21, 23 en 29.

Econometrische studies naar belastingconcurrentie

De ontwikkeling van de belastingtarieven geeft slechts een eerste indruk van het optreden van belastingconcurrentie. Belangrijk is om na te gaan of de daling van belastingtarieven verband houdt met de toename van de kapitaalmobiliteit en/of er aanwijzingen zijn dat lidstaten reageren op elkaars belastingverlagingen.

De meest directe test naar het bestaan van belastingconcurrentie is het schatten van een zogeheten belastingreactiefunctie, waarbij het belastingtarief van een land een functie

39 Gorter en De Mooij, op.cit., p. 27.

40 Nicodème, op.cit., p. 24.

41 Vergelijk: De Mooij en Tang, op.cit., p. 87.

42 Zie: Marjolein van den Berg en Peter Heijmans, Belastingdruk van arbeid naar kapitaal, *ESB*, 11 juli 2003, p. 331.

is van de belastingtarieven van de andere onderzochte landen plus een aantal controlevariabelen. Devereux, Lockwood en Redoano hebben recent belastingreactiefuncties geschat voor 21 OESO-landen over de periode 1983-1999⁴³. Volgens deze studie concurreren landen met het wettelijke tarief en het gemiddelde effectieve tarief. Zij vinden dat als het gemiddelde tarief in de OESO met 1 procent daalt, individuele landen hun eigen tarieven op de korte termijn met 0,3 procentpunt verlagen en op de lange termijn met 0,6 procentpunt. Bovendien is er volgens deze studie sprake van een asymmetrisch effect: hoe hoger landen boven het OESO-gemiddelde zitten, hoe sterker ze zullen reageren op een belastingverlaging in andere landen. Altshuler en Goodspeed schatten belastingreactiefuncties voor de lidstaten van de EU. Volgens deze auteurs kijken de Europese landen niet alleen naar elkaar, maar volgen zij ook de ontwikkeling van het VpB-tarief in de VS⁴⁴.

Ook de studie van Krogstrup, die toegespitst is op de EU, bevestigt het bestaan van belastingconcurrentie⁴⁵. Deze studie bouwt voort op eerdere studies naar het verband tussen de ontwikkeling van de kapitaalmobiliteit en de ontwikkeling van de belastingtarieven, waarbij de hypothese is dat een toename van de kapitaalmobiliteit de belastingtarieven onder druk zet. Deze hypothese wordt niet bevestigd voor alle gehanteerde indicatoren voor kapitaalmobiliteit. Dit is volgens Krogstrup omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met het remmende effect van agglomeratie-effecten op belastingconcurrentie. Als daarmee wel rekening wordt gehouden, blijkt volgens hem dat de hypothese wel geldig is voor alle gehanteerde maatstaven voor kapitaalmobiliteit.

Conclusie

Er zijn aanwijzingen dat er sprake is van druk op het belastingtarief van de VpB als gevolg van belastingconcurrentie in de EU-15. Dit blijkt het meest duidelijk uit de ontwikkeling van het wettelijke tarief en het door Devereux et al. gehanteerde gemiddelde *ex ante* effectieve belastingtarief. De geleidelijke daling van het tarief hangt waarschijnlijk deels samen met een algemene daling van de belastingtarieven in de OESO als gevolg van een veranderende opvatting over de rol van de overheid. Maar econometrisch onderzoek naar strategisch gedrag tussen lidstaten en de relatie tussen de ontwikkeling van belastingconcurrentie en kapitaalmobiliteit laat zien dat deze daling ook samenhangt met belastingconcurrentie. De recente stijging van het *ex post* macro-effectieve belastingtarief van de VpB lijkt hiermee in tegenspraak. Deze stijging zou echter mede verklaard kunnen worden door de gunstige conjuncturele ontwikkeling in de tweede helft van de jaren negentig, de stijging van de overige inkomensquote die in de meeste landen is opgetreden, en de toename van het aantal vennootschappen.

43 Michael P. Devereux, Ben Lockwood, Michela Redoano, *Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?*, mimeo, University of Warwick, 2002.

44 Rosanne Altshuler en Timothy J. Goodspeed, *Follow the Leader? Evidence on European and U.S. Tax Competition*, mimeo Hunter College 2002.

45 Signe Krogstrup, *Are capital taxes racing to the bottom in the European Union?*, HEI Working Paper 01/2003, Institute Universitaire de Hautes Etudes International, Genève 2003.

4.5.4 Belastingconcurrentie na de uitbreiding

Als gevolg van een verdere toename van de kapitaalmobilititeit en de toetreding van de nieuwe lidstaten kan een verdere daling van de (effectieve) tarieven niet worden uitgesloten⁴⁶. Onderzoek laat zien dat de buitenlandse investeringen gevoeliger zijn geworden voor verschillen in effectieve belastingtarieven. Dit duidt op een stijging van de kapitaalmobilititeit. In vergelijking met de situatie in de VS is de waargenomen gevoeligheid van investeringen voor verschillen in de effectieve belastingdruk echter betrekkelijk laag. Dit is een aanwijzing dat het potentieel voor een hogere kapitaalmobilititeit in de EU nog niet uitgeput is⁴⁷.

Het gemiddelde van de wettelijke VpB-tarieven in de nieuwe lidstaten ligt op dit moment 8 procentpunten onder het EU-gemiddelde (zie ook tabel 4.3). Aangezien een aantal van de nieuwe lidstaten al tot forse tariefsverlagingen in 2004 heeft besloten, zal het gemiddelde van het wettelijke tarief nog lager zijn. De voorgenomen tariefsverlaging in de nieuwe lidstaten moet tegen de achtergrond worden gezien van het afschaffen van allerlei speciale belastingregimes voor het aantrekken van buitenlandse investeringen. Deze speciale regimes zijn in strijd met de regels rond staatssteun, de gedragscode rond het voorkomen van schadelijke belastingconcurrentie, of de moeder-dochterrichtlijn (zie bijlage 2). Een aantal van de nieuwe lidstaten heeft als reactie hierop besloten tot een algemene tariefsverlaging om daarmee buitenlandse investeerders te lokken. Mede hierdoor ligt het gemiddelde effectieve tarief in de nieuwe lidstaten ver onder het gemiddelde effectieve tarief in de oude lidstaten⁴⁸.

tabel 4.3 Wettelijke VpB-tarieven in de nieuwe lidstaten

	2002	2004
Cyprus	25	10(a)
Estland	0-26(b)	0-26
Hongarije	18	15-12
Letland	22	15
Litouwen	15	15
Malta	35	35
Polen	28	19(c)
Slowakije	25	19
Slovenië	25	25
Tsjechië	31(d)	24

Toelichting: (a) Voor het fiscaal jaar 2003/4 worden inkomsten boven de 1 miljoen Cypriotische pond met 5 procent extra belast; (b) Zie tekst; (c) Nog niet omgezet in wetgeving; (d) Bedrijven in de verwerkende industrie kunnen onder bepaalde voorwaarden tot 10 jaar lang profiteren van een gereduceerd tarief.

Bronnen: European Parliament 2003, op.cit., p. 44; Jacobs et al., op.cit., p. 26., De Mooij, op.cit., 26.

46 Vergelijk: De Mooij en Tang, op.cit., p.87.

47 Ibid, p. 149.

48 Zie: De Mooij, op.cit., 25; Otto Jacobs, Christoph Spengel, Martin Finkenzeller en Matthias Roche, *Company Taxation in the new EU Member States*, Mannheim 2003, inz. hfst. 4.

Een aantal van de nieuwe lidstaten heeft het belastingsysteem drastisch hervormd. De Baltische Staten hebben een vlaktaks ingevoerd. Ook Slowakije voert een vlaktaks in waarin er een uniform tarief van 19 procent bestaat voor de BTW, de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. In Estland geldt het tarief van de vlaktaks (26 procent) ook voor de uitgekeerde winst. Dit land kent geen aparte vennootschapsbelasting. Volgens de zogeheten moeder-dochterrichtlijn (zie bijlage 2) mogen lidstaten echter geen bronbelasting heffen op dividend dat van een dochtermaatschappij naar een moedermaatschappij elders in de EU wordt overgemaakt. Volgens recente jurisprudentie van het Hof kan de Estlandse belasting op uitgekeerde winst als een dergelijke bronbelasting worden beschouwd⁴⁹. Estland heeft nu tot eind 2008 de tijd gekregen om zijn wetgeving in overeenstemming te brengen met de moeder-dochterrichtlijn. Het is nog niet duidelijk hoe dit zal gebeuren en welke consequenties dit heeft voor de belasting op winsten in Estland.

Met de lage wettelijke en effectieve tarieven proberen de nieuwe lidstaten reële investeringen aan te trekken. Een aantal nieuwe lidstaten profileert zich ook in de concurrentiestrijd om ‘papierne winsten’ – holdings en financieringsmaatschappijen. Zo is Cyprus een aantrekkelijke plaats voor holdings door de combinatie van een laag wettelijk VpB-tarief (10 procent), het onbelast laten van ontvangen dividend tussen verbonden ondernemingen, het onbelast laten van dividenduitkeringen aan niet-ingezeten én een veelvoud van belastingverdragen. Het kan bijvoorbeeld aantrekkelijk worden om Nederlandse bedrijven vanuit Cyprus te financieren. De betaalde rente kan tegen een tarief van 35 procent van de Nederlandse VpB worden afgetrokken, terwijl de door de financieringsmaatschappij ontvangen rente slechts tegen het Cypriotische tarief van 10 procent wordt belast⁵⁰.

De lagere tarieven in de nieuwe toetredende landen zullen de tarieven in de oude lidstaten waarschijnlijk verder onder druk zetten. Een rapport van de Finse SER concludeert in dit verband: “As a result of EU enlargement, the low tax rates of new member states such as Estonia will increase pressure for tax competition”⁵¹. De Oostenrijkse regering heeft als reactie op het belastingklimaat in de nieuwe lidstaten een forse verlaging van het wettelijke tarief van de VpB aangekondigd⁵². Ook het Oostenrijkse effectieve tarief zal hierdoor dalen.

49 Het navolgende is gebaseerd op: Erki Uustalu, *EU Accession and the Estonian Tax System*, *European Taxation*, mei 2003, pp. 162-166.

50 Informatie over de zogeheten *tax planning* mogelijkheden die Cyprus biedt, is ruimschoots voor handen op internet. Zie bijv. Haags Juristen College, *Cyprus beste holdinglocatie in Europa: belastingvlucht voor Nederlandse ondernemers mogelijk*, (www.hcj.nl/persbCYholding.htm); Menelaos Kypianou, *The use of a Cyprus holding company for tax planning purposes* (www.eurolink-law.com/assets/pdfs/cyprus_holding_company.pdf).

51 Economic Council of Finland, *Taxation in an International Framework*, Prime Minister's Office Publications 13/2003, Helsinki 2003, p. 92.

52 EU Enlargement ‘lowering company taxes’, *Financial Times*, 2 februari 2004. De Oostenrijkse regering heeft zich met het oog op de lage belastingtarieven in de nieuwe toetreders ook uitgesproken voor een minimumtarief in de EU. Zie: *Financieele Dagblad*, 24 april 2004.

4.5.5 'Race to the bottom'?

Belastingconcurrentie wordt vaak gezien als een 'race to the bottom'. Er zijn echter verschillende redenen waarom het grotendeels verdwijnen van de VpB niet te verwachten is:

- De mobiliteit van reëel kapitaal – investeringen – is beperkt; dat komt onder meer door de aanwezigheid van agglomeratie-effecten (zie kader). Deze effecten maken concentratie van economische activiteit aantrekkelijk en remmen zo de mobiliteit van productiefactoren.
- Kapitaalbelasting is aantrekkelijk voor overheden omdat een deel van de belastingdruk op buitenlands kapitaal drukt en op deze manier 'geëxporteerd' kan worden⁵³.
- De VpB vervult een steunfunctie ten aanzien van de inkomstenbelasting (zie paragraaf 4.3.2). Een te groot verschil tussen enerzijds het tarief van de VpB en anderzijds het gecombineerde tarief van de inkomstenbelasting en VpB roept belastingarbitrage op. Verlaging van de tarieven van de inkomstenbelasting in samenhang met verlaging van het VpB-tarief is echter een kostbare zaak. Overheden zullen dan ook terughoudend zijn met het verlagen van het VpB-tarief.
- Locatiebeslissingen zijn niet alleen afhankelijk van de belastingtarieven en -grondslagen maar ook van de kwaliteit van de infrastructuur en andere publieke voorzieningen, die uit de belastingopbrengst gefinancierd moet worden. Naarmate de infrastructuur van groter belang wordt geacht, neemt ook de bereidheid toe hiervoor belasting te betalen.

Agglomeratie-effecten en belastingen

Volgens Baldwin en Krugman kunnen landen in de kern van Europa – waartoe ook ons land behoort – hogere belastingen heffen dan landen in de periferie. De redenen hiervoor zijn de locatiespecifieke overwinsten in de kernlanden – zogeheten agglomeratiewinsten. Hierdoor zullen bedrijven niet direct naar lidstaten met een lagere belasting in de periferie vertrekken. Agglomeratiewinsten ontstaan uit de combinatie van toenemende meeropbrengsten en lagere transportkosten: toenemende meeropbrengsten dwingen bedrijven tot een locatiekeuze en transportkosten laten deze keuze vaak in het voordeel van een agglomeratie uitvallen. Als gevolg van clustering zijn de transportkosten in de agglomeratie veel lager dan in de periferie.

53 Zie: Harry Huizenga en Gaëtan Nicodème, Foreign ownership and corporate income taxation: an empirical investigation, *European Economy*, Economic Papers, no. 185, Brussel 2003.

Een en ander betekent niet dat er geen grens is voor het verschil tussen de belastingheffing in het centrum en de belastingheffing in de periferie. Als bedrijven te zwaar belast worden kan er alsnog een trek naar de periferie ontstaan en kan de periferie zelfs tot kern worden (en andersom). Bovendien is volgens Brakman et al. van belang hoe het belastinggeld in de kernlanden wordt besteed. Publieke uitgaven voor infrastructuur kunnen de agglomeratie-effecten versterken.

- Bronnen: R. Baldwin en P. Krugman, *Agglomeration, intergration and tax harmonisation*, CEPR Discussion Paper nr. 2360, London 2002; Ruud de Mooij, Joeri Gorter en Richard Nahuis, In de slag om de bedrijvigheid: theorie en praktijk van de vestigingsplaatsconcurrentie, in: Steven Brakman en Harry Garretsen (red.), *Locatie en Concurrentie*, Preadviezen Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2003, pp. 112 en 113; Steven Brakman, Harry Garretsen en Charles van Marrewijk, *Locational competition and agglomeration: the role of government spending*, CESifo Working Paper, München, 2002.

4.6 Strategische overwegingen

4.6.1 *Afweging voor- en nadelen belastingharmonisatie*

In het voorgaande zijn de mogelijke argumenten voor belastingharmonisatie belicht. Via grondslagharmenisatie kunnen schaalvoordelen worden geboekt (paragraaf 4.4) en de aanwezigheid van belastingconcurrentie duidt op externe effecten (paragraaf 4.5)⁵⁴. Deze paragraaf richt zich op de eventuele nadelen van belastingharmonisatie: het verlies van soevereiniteit van de lidstaten om een eigen belastingstelsel in te richten en het mogelijke verlies van externe discipline op overheden.

In aanvulling hierop kan de vraag worden gesteld of belastingconcurrentie op den duur tot convergentie leidt waardoor de allocatieve verstoringen minder worden. Verder is het de vraag of lagere VpB-tarieven als gevolg van belastingconcurrentie goed zijn voor de economische groei. Deze aanvullende vragen komen als eerste aan bod.

Convergentie door belastingconcurrentie?

Binnen de nieuwe lidstaten is er een convergentie van het wettelijke VpB-tarief opgetreden. Dit geldt ook voor de door de Europese Commissie gehanteerde maatstaf voor het effectieve tarief. De belastingconcurrentie heeft dus niet alleen voor gemiddeld lagere tarieven gezorgd, maar ook voor een naar elkaar toegroei van de tarieven. Hierdoor zijn de allocatieve verstoringen als gevolg van uiteenlopende tarieven verminderd. Met de toetreding van de nieuwe lidstaten zullen de tarieven binnen de EU echter weer verder uiteen gaan lopen (zie paragraaf 4.5.4)⁵⁵. Als er op den duur weer een convergentie plaatsvindt, zal dat waarschijnlijk – gezien de hoogte van de tarieven in de nieuwe lidstaten – op een veel lager gemiddeld niveau zijn. Dit roept de vraag op naar de wenselijkheid van

54 Vergelijk: De Mooij en Tang, op.cit., pp. 86-88.

55 Zie ook: De Mooij, op.cit., p. 25.

een verdere daling van het tarief in de oude lidstaten. Ook is het de vraag of belastingconcurrentie de beste weg naar tariefharmonisatie is.

Effecten VpB-verlaging op de economische groei

Een daling van het VpB-tarief leidt op zich genomen tot meer investeringen en daarmee tot een (tijdelijk) hogere economische groei. Er zijn twee kanalen – een binnenlands en een buitenlands – waarmee een lager VpB-tarief tot een hogere economische groei leidt. Het binnenlandse kanaal loopt via het marginale effectieve tarief: indien de kapitaalkosten dalen als gevolg van een VpB-verlaging zullen meer investeringsprojecten rendabel zijn en nemen de investeringen van reeds in Nederland gevestigde bedrijven toe. Het buitenlandse kanaal loopt via de gemiddelde effectieve lastendruk: een lagere gemiddelde effectieve lastendruk trekt meer buitenlandse investeringen aan⁵⁶. Daarnaast treden door een daling van het wettelijke tarief effecten op die niet direct van invloed zijn op de economische groei, maar wel op eventuele terugverdieneffecten van de overheid: minder renteaftrek in de belastingen en een grotere toestroom van ‘papieren’ winst uit het buitenland⁵⁷.

Voor de Nederlandse economie zijn de buitenlandse effecten van de VpB-verlaging op de economische groei groter dan de binnenlandse effecten⁵⁸. De buitenlandse effecten zijn niets anders dan de grensoverschrijdende externe effecten en kunnen dan ook als argument gezien worden vóór belastingcoördinatie. Een tweede omstandigheid die de bovenstaande positieve effecten van een lager VpB-tarief relativeert, is dat een dergelijke verlaging zich niet terugverdient⁵⁹. Een verlaging van het VpB-tarief kan in principe op drie manieren gefinancierd worden:

- Door een *verbreding van de belastinggrondslag*: dit zal echter ten koste gaan van de groeieffecten van de VpB.
- Door een *vermindering van de niet-productieve uitgaven van de overheid*: dit hoeft niet ten koste te gaan van de economische groei maar gaat wel ten koste gaan van de welvaart indien het impliceert dat de democratisch geuite voorkeuren van burgers niet verwezenlijkt kunnen worden⁶⁰.
- Door een *verschuiving van de lasten naar de factor arbeid*: dit zal leiden tot minder groei en werkgelegenheid. De resulterende verdelingseffecten kunnen bovendien de legitimiteit van het belastingstelsel en de interne markt onder druk zetten⁶¹.

56 Zie ook: CPB, *Macro Economische Verkenning 2002*, Den Haag 2002, inz. p. 132.

57 Zie uitgebreider: De Mooij op.cit., pp. 10-20.

58 Zie: *MEV 2002*, op.cit., p. 134; De Mooij, op.cit., p. 20.

59 Ibid.

60 Het zou weinig consistent zijn als overheden in het kader van belastingconcurrentie bezuinigen op die overheidsuitgaven – bijvoorbeeld infrastructuur – die van invloed zijn op de locatiebeslissing.

61 Vergelijk: Bovenberg et al., op.cit., p. 110.

Het laatste behoeft enige toelichting. Volgens De Mooij wordt tussen de 30 en 60 procent van de VpB op het arbeidsinkomen afgewenteld⁶². Indien er sprake zou zijn van volledige afwenteling op het arbeidsinkomen, treden er geen verdelingseffecten op door verlaging van het VpB-tarief. In deze situatie zal er alleen een verschuiving optreden van een impliciete naar een expliciete belasting op arbeidsinkomen.

Belastingconcurrentie als middel tegen een spilzieke overheid?

Belastingconcurrentie kan, zoals aangegeven in paragraaf 4.3.3 positieve effecten hebben omdat het stimuleert tot kwalitatief betere collectieve voorzieningen en een efficiënter werkende overheid. Dit mogelijke positieve effect moet echter afgewogen worden tegen mogelijke negatieve effecten⁶³. Zo bestaat het gevaar dat de belastingconcurrentie om kapitaal tot een omdraaiend aanbod van 'niet-productieve', maar door de kiezer gewenste, uitgaven van de overheid leidt, zoals herverdelingsuitgaven in het kader van de sociale zekerheid. Het is daarom de vraag of het 'politieke falen', dat ten grondslag ligt aan het eventuele ontbreken van een goede prijs-/kwaliteitsverhouding van overheidsdiensten, niet beter door directere middelen kan worden aangepakt. Te denken valt daarbij aan meer rekenschap afleggen tegenover de kiezers en meer transparantie over besluitvorming en beleidsvorming. De volgende vraag is of overheden wel zo inefficiënt zijn. Aangevoerd kan worden dat als kapitaalstromen zeer gevoelig zijn voor belastingverschillen, er alleen welvaartsverbetering door belastingconcurrentie op zal treden als een groot deel van de overheidsuitgaven uit verspilling bestaat⁶⁴.

Heterogeniteit

Meer belastingcoördinatie kan ook ten koste gaan van de mogelijkheid van de lidstaten om naar eigen voorkeur structuur en tarief van de VpB te bepalen. Via minimumharmonisatie – bijvoorbeeld door het toepassen van de zogeheten *minimal asset tax* – kan het verlies aan heterogeniteit echter worden beperkt. Verder moet het eventuele verlies aan heterogeniteit vanwege harmonisatie afgewogen worden tegen het eventuele verlies van heterogeniteit vanwege de door belastingconcurrentie geïnduceerde convergentie van tarieven.

Weging voor- en nadelen belastingharmonisatie

Voor belastingharmonisatie op het terrein van de VpB pleiten schaalvoordelen en de aanwezigheid van externe effecten. In deze paragraaf is een aantal mogelijke nadelen van belastingharmonisatie nagelopen en is de vraag gesteld of de uit de belastingconcurrentie resulterende verlaging van het VpB-tarief gunstig is voor de economische groei. Het antwoord op deze vraag luidt dat een lager VpB-tarief gunstig voor de investeringen en economische groei kan zijn vanwege een lager marginaal effectief tarief. Van belang is wel hoe de tariefsverlaging wordt gefinancierd. Dit pleit voor een bredere afweging over

62 De Mooij, op.cit., p. 9.

63 Zie uitgebreider: Gorter en De Mooij, op.cit., pp. 67 en 68.

64 Ibid.

de inzet van schaarse overheidsmiddelen, met oog voor de effecten op de belastingdruk op arbeid. Het is de vraag of belastingconcurrentie overheden voldoende ruimte laat om tot een dergelijke afweging te komen en of het tot een optimaal belastingtarief leidt. Een zekere beteugeling van de belastingconcurrentie binnen een Europees kader door een bodem in het (effectieve) tarief kan daarom wenselijk zijn.

4.6.2 *Voorlopige conclusie: harmonisatie VpB wenselijk*

In de voorgaande paragrafen zijn twee soorten vragen aan de orde gesteld:

- Kunnen fiscale belemmeringen voor ondernemingen het beste worden opgeruimd door een harmonisatie van de belastinggrondslag? Zo ja, welke vorm van grondslag-harmonisatie is daarbij wenselijk?
- Is er sprake van belastingconcurrentie? Zo ja, is het wenselijk de belastingconcurrentie te beteugelen?

Uit de beschouwingen komen de volgende antwoorden naar voren.

Harmonisatie van de belastinggrondslag heeft op zich de voorkeur boven afzonderlijke maatregelen om de fiscale belemmeringen op te ruimen. Idealiter is daarbij, gelet op mogelijke arbitrage- en afbakeningsproblemen, een volledige harmonisatie van de grondslag van de VpB te prefereren (paragraaf 4.4.3).

Er zijn aanwijzingen dat er sprake is van druk op het belastingtarief van de VpB als gevolg van belastingconcurrentie in de EU-15 (paragraaf 4.5.3). Verwacht mag worden dat onder invloed van de volgende factoren de belastingconcurrentie verder verschuift naar de algemene tarieven:

- Het mede onder Europese druk afbouwen van speciale belastingregimes. Met name in de nieuwe lidstaten leidt dit tot een verlaging van het algemene VpB-tarief (paragraaf 4.5.4).
- De verdere toename van de kapitaalmobilititeit geeft een verdere impuls aan de belastingconcurrentie (paragraaf 4.5.4).
- Harmonisatie van de belastinggrondslag (zie uitgebreider paragraaf 4.6.4 hieronder).

Belastingconcurrentie zal niet vanzelf tot een convergentie van tarieven of tot een optimaal niveau van het belastingtarief leiden (paragraaf 4.6.1). Mede met het oog op de geformuleerde uitgangspunten ten aanzien van het profijtbeginsel en de steunfunctie van de VpB is daarom een zekere beteugeling van de belastingconcurrentie door een bodem in het (effectieve) tarief wenselijk.

Kortom, een 'eerstbeste' oplossing voor het wegnemen van fiscale verstoringen vanuit de VpB op de interne markt is een vergaande harmonisatie van de belastinggrondslag in samenhang met een effectief bodemtarief. Een dergelijke *package deal* verzoent het

belang van het internationaal opererende bedrijfsleven (een interne markt zonder fiscale belemmeringen) met het belang van een effectieve belasting van vermogensinkomen⁶⁵.

4.6.3 *Politieke realiteit dwingt tot nadere prioriteitstelling*

Realisatie van de bovengeschetste ‘eerstbeste’ oplossing lijkt nog ver weg. Sommige lidstaten zien iedere poging van fiscale harmonisatie als een inbreuk op hun soevereiniteit. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat in de praktijk de soevereiniteit van de afzonderlijke lidstaten allang beperkt is. De fiscaliteit kan, zoals ook blijkt uit de jurisprudentie van het Hof, immers niet los worden gezien van de verdragsverplichtingen ten aanzien van de vier basisvrijheden in de EU en de daarmee gepaard gaande overdracht van bevoegdheden. Ook belastingconcurrentie tussen de lidstaten leidt tot een inperking van de soevereiniteit.

Te verwachten is dat vooral een vorm van *tariefharmonisatie* moeilijk te realiseren valt. Een zekere vorm van *grondslagharmonisatie* maakt meer kans. Hiervoor is een aantal redenen:

- Grondslagharmonisatie via toepassing van het *Home Base* beginsel vereist geen overeenstemming over uniforme regels voor de winstbepaling.
- De uitspraken van het Hof dwingen de lidstaten in het defensief en prikkelen hen tot het zoeken van gemeenschappelijke oplossingen die én in overeenstemming zijn met het Verdrag én elk van de lidstaten uitzicht geeft op voldoende belastinginkomsten.
- Het Europese bedrijfsleven is bij monde van werkgeversorganisatie UNICE voorstander van *Common Base Taxation*⁶⁶.
- Grondslagharmonisatie – uniforme regels voor winstbepaling – kan worden gekoppeld aan de harmonisatie van boekhoudregels in de EU en daarmee bijdragen tot een grotere transparantie en vertrouwen in het reilen en zeilen van ondernemingen.
- Grondslagharmonisatie heeft in hoge mate een ‘technisch’ karakter en is daardoor minder politiek gevoelig dan tariefharmonisatie.

De politieke realiteit met betrekking tot de fiscaliteit roept een drietal strategische vragen op:

- Hoe acceptabel is het *Home Base* beginsel?
- Is grondslagharmonisatie zonder tariefharmonisatie acceptabel?
- Rest Nederland bij gebrek aan overeenstemming over de noodzaak tot beteugeling van belastingconcurrentie niets anders dan hier aan mee te doen?

65 Vergelijk: Bovenberg et al., op.cit., p. 110.

66 Rapport Commissie-Van Rooy, op.cit., p. 60.

4.6.4 Grondslagharmonisatie en belastingconcurrentie

Grondslagharmonisatie kan het probleem van de belastingconcurrentie verscherpen. Bij toepassing van het *Home State* beginsel is er de kans dat lidstaten gaan concurreren om hoofdkantoren door versmalling van hun belastinggrondslag⁶⁷. Bij harmonisatie van de belastinggrondslag – in welke vorm dan ook – bestaat de mogelijkheid dat het wegvallen van de heffingsgrondslag als instrument in de concurrentie tussen de lidstaten leidt tot een verhevigde inzet van het tariefinstrument⁶⁸. De concurrentie met de tarieven kan bovendien aangewakkerd worden door toenemende transparantie van de verschillen in effectieve VpB-tarieven. Tegen deze achtergrond rijst de vraag of grondslagharmonisatie zonder direct perspectief op tariefharmonisatie gewenst is.

Het antwoord hangt af van welke vorm van belastingconcurrentie nog acceptabel is: concurrentie om hoofdkantoren en ‘papieren winsten’ of concurrentie om reële investeringen. Aangezien ‘papieren winstverschuivingen’ weinig heilzaam zijn voor de economie en bijgevolg weinig voordelen bieden tegenover de nadelen van belastingconcurrentie, is een eventuele toename van deze vorm van belastingconcurrentie als gevolg van grondslagharmonisatie niet acceptabel. De mogelijkheid om met de papieren winst te schuiven, gaat ook in tegen het profijtbeginsel. Het kan ertoe leiden dat er bij de productie van goederen en diensten wél van collectieve voorzieningen wordt geprofiteerd, maar dat daar onvoldoende belasting voor betaald wordt.

Het voorgaande pleit tegen de toepassing van het *Home State* beginsel als er geen uitzicht is op een zekere tariefharmonisatie. Overigens zijn aan toepassing van deze vorm van grondslagharmonisatie nadelen verbonden (zie paragraaf 4.4.3). Grondslagharmonisatie heeft dus alleen zin als het gepaard gaat – hoe moeilijk dit ook mag zijn – met het toepassen van een nieuw te creëren belastinggrondslag, waardoor de concurrentie om hoofdkantoren en daarmee de papieren winstverschuivingen wordt uitgebannen.

Is het zinvol te streven naar een vergaande vorm van grondslagconcurrentie zonder uitzicht op tariefharmonisatie? Met andere woorden: hoe acceptabel is belastingconcurrentie om reële investeringen? Een belangrijke afweging hierbij is dat de mobiliteit van reëel kapitaal veel geringer is dan de mobiliteit van financieel kapitaal. Dit komt onder meer door het bestaan van agglomeratie-effecten (zie paragraaf 4.5.5). Deze effecten laten bepaalde belastingverschillen toe tussen de kernlanden en de perifere landen, wat met het oog op de toetreding van de nieuwe lidstaten uiterst relevant is. Het is daarbij wel

67 *Common Base Taxation* (in combinatie met de veronderstelde verdeling van de geconsolideerde belastingopbrengst tussen de lidstaten) bant concurrentie om hoofdkantoren uit (zie paragraaf 4.4.3).

68 De concurrentie om reële investeringen wordt immers niet ontmoedigd door grondslagharmonisatie. De verdeling van de reële investeringen van een concern over de verschillende lidstaten bepaalt de verdeling van het geconsolideerde belastingresultaat over de verschillende lidstaten. Een lidstaat die veel reële investeringen weet aan te trekken is dus in geval van grondslagharmonisatie verzekerd van een groot aandeel in het op basis van de geharmoniseerde grondslag geconsolideerde resultaat.

zaak dat de belastinggelden in de kernlanden de kwaliteit van de fysieke en kennisinfrastructuur ten goede komen. Deze factoren beperken een *race to the bottom*. Een druk op de tarieven kan echter niet worden uitgesloten. Het lijkt verstandig om niet met verdergaande grondslagharmenisatie te wachten tot er perspectieven zijn op tariefharmonisatie: zowel met als zonder grondslagharmenisatie zal de druk op de tarieven blijven. Tot slot is niet uitgesloten dat verdergaande grondslagharmenisatie de politieke drempel voor een minimumtarief verlaagt.

4.6.5 *Wat moet Nederland doen?*

Het Nederlands belang bij belastingcoördinatie

Zoals eerder uiteengezet profiteert Nederland van een goed functionerende interne markt. Nederland heeft er daarom belang bij dat de fiscale verstoringen worden weggenomen. In dit hoofdstuk is betoogd dat dit idealiter moet gebeuren door harmonisatie van de belastinggrondslag gecombineerd met een bepaalde bodem in het belastingtarief.

De vraag is of Nederland specifieke belangen heeft aangaande de fiscaliteit in Europa die het Europese belang versterken of juist haaks hierop staan. Daarbij wordt er vaak op gewezen dat Nederland in vergelijking met vier grote lidstaten (Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Italië) een relatieve kleine thuismarkt heeft, waardoor bedrijven fiscale schaalnadelen ondervinden. Voor het bereiken van een bepaalde optimale schaal-grootte zullen bedrijven uit een klein land eerder hun activiteiten over de grens uitbreiden en daardoor eerder te maken krijgen met kwesties als het ontbreken van mogelijkheden voor fiscale verliescompensatie over de grenzen heen en dubbele belasting⁶⁹. Het wegnemen van de fiscale barrières door grondslagharmenisatie is daardoor in principe gunstig voor Nederland⁷⁰.

Volgens het ‘kleine land’-argument zou het VpB-tarief in Nederland vanwege fiscale schaalnadelen lager moeten zijn dan het VpB-tarief in grote lidstaten. Grondslagharmenisatie neemt echter ook de druk weg om de fiscale schaalnadelen te compenseren met lagere VpB-tarieven. Verder zou belastingconcurrentie in kleine landen niet zo’n probleem zijn omdat de belastingderving als gevolg van lagere tarieven gecompenseerd zou worden door hogere belastingopbrengsten als gevolg van het aantrekken van meer bedrijvigheid. Zoals in paragraaf 4.6.1 is aangegeven, is Nederland kennelijk niet zo klein dat een VpB-verlaging zichzelf hier terugverdient.

De VpB heeft in Nederland – net als overigens in de andere lidstaten – een belangrijke steunfunctie voor de totale belastingheffing. Het zou schadelijk kunnen zijn als die functie wordt uitgehold door internationale druk.

69 Commissie-Van Rooy, op.cit., p. 17.

70 Ibid. p. 68. De studiegroep tekent hierbij wel aan dat de uiteindelijke effecten in hoge mate afhangen van de gekozen vormgeving van de *Common Base Taxation*.

De Nederlandse inzet in Europa

Het standpunt van de Nederlandse regering is dat meerderheidsbesluitvorming op fiscaal gebied in de EU beperkt moet blijven tot bijzaken (waaronder de wijze van heffing, de wederzijdse bijstand bij heffing/invordering, de voorwaarden voor vrijstelling en informatie-uitwisseling). Vanuit bovenstaande overwegingen zou Nederland zich hard moeten maken voor een veel bredere inzet van meerderheidsbesluitvorming op het terrein van de fiscaliteit: de uitzonderingsbepaling met betrekking tot het fiscaal beleid in het huidige artikel 95.2 VEG dient te vervallen. Dit artikel bepaalt toepassing van meerderheidsbesluitvorming voor het wegnemen van belemmeringen voor de interne markt. Gegeven de huidige opstelling van veel lidstaten is dit echter vooralsnog weinig realistisch. Als eerste aanzet hiertoe zou Nederland zich kunnen richten op meerderheidsbesluitvorming over de belastinggrondslag. Daarbij kan worden aangesloten bij het recente voorstel van de SER voor meerderheidsbesluitvorming voor het opheffen van fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdend zakendoen en grensoverschrijdende bedrijfsintegratie⁷¹. De strategie van de Commissie om fiscale belemmeringen weg te werken door enerzijds afzonderlijke maatregelen en anderzijds meer omvattende grondslagharmonisatie, zou actief ondersteund moeten worden.

Ook eurocommissaris Bolkestein heeft zich onlangs uitgesproken voor meerderheidsbesluitvorming op het terrein van de VpB waar het de belastinggrondslag betreft⁷². Hij heeft aangekondigd om met voorstellen te komen voor versterkte samenwerking tussen een groep lidstaten op het terrein van de grondslagharmonisatie⁷³. Nederland zou moeten bezien hoe dit voorstel voor versterkte samenwerking ondersteund kan worden. Als een groep lidstaten besluit de grondslag van de vennootschapsbelasting te harmoniseren kan dit een druk geven op andere lidstaten om zich hierbij aan te sluiten. Vroege deelname aan een kopgroep van lidstaten is aantrekkelijk omdat het een stem geeft in het bepalen van de belastinggrondslag.

Meer in het algemeen zou Nederland – net als overigens de andere lidstaten – zijn reactieve basishouding op fiscaal terrein moeten doorbreken. Die houding houdt in dat Europese ontwikkelingen als gegeven worden beschouwd en vervolgens gekeken wordt tot welke nationale beleidsaanpassingen dit moet leiden⁷⁴.

Een proactieve opstelling is meer op zijn plaats. De beoogde beleidsaanpassingen moeten van begin af en aan in een Europees kader geplaatst worden. Ook de zich snel ontwikkelende jurisprudentie van het Hof vraagt hierom. Hieruit vloeien bepaalde opgaven voor

71 SER-advies *Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie*, publicatienr. 03/09, Den Haag 2003, p. 17; zie ook: SER-advies *Conventie over de toekomst van Europa*, publicatienr. 03/01, Den Haag 2003, pp. 18, 19 en 49-54.

72 Zie: Een loket voor belastingplichtigen met grensoverschrijdende activiteiten: interview met eurocommissaris Bolkestein, *Weekblad voor Fiscaal Recht* 6571, 8 april 2004, p. 542.

73 Zie: *Financieele Dagblad*, 23 februari 2004: Bolkestein wil belasting op winst snel harmoniseren,

74 Het gastcollege op de VU (19 februari 2004) van staatssecretaris Wijn over het fiscaal vestigingsklimaat biedt een goede illustratie van deze reactieve opstelling, waarbij de Europese ontwikkelingen als gegeven worden beschouwd en vervolgens wordt bezien wat Nederland zou moeten doen.

het nationaal beleid én de inzet voor het Europees beleid uit voort. Vervolgens moet bezien worden hoe de doelstellingen in Europees verband het beste gerealiseerd kunnen worden.

Wat kan Nederland zelf doen?

Nederland heeft wat de schadelijke belastingconcurrentie betreft de nodige boter op het hoofd. Om de belastingmaatregelen van de lidstaten te onderzoeken heeft de Raad een werkgroep ingesteld – de naar haar voorzitter geheten Primarolo-groep (zie bijlage 2). Deze groep onderzocht in het totaal 271 belastingmaatregelen, waarvan er in het totaal 66 als schadelijk werden aangemerkt⁷⁵. Nederland was met 10 schadelijke maatregelen koploper. Deze maatregelen hadden op één na te maken hadden met de zogeheten *rulings*-praktijk⁷⁶.

Voor een geloofwaardige inzet om tot Europese oplossingen te komen, is het van belang uitvoering te geven aan de Europese afspraken inzake schadelijke belastingconcurrentie. Ook moet uitvoering worden gegeven aan de Europese afspraak omtrent de Nederlandse concernfinancieringsregeling: er worden geen nieuwe beschikkingen uitgegeven en de bestaande lopen per 31 december 2010 af⁷⁷. In het licht van de recente Parmalat-fraude is maar de vraag of het imago van Nederland als belastingparadijs op dit terrein wel zo voordelig is voor het Nederlandse vestigingsklimaat.

Een vraag die de komende tijd waarschijnlijk met stip op de beleidsagenda zal komen, is of Nederland, als reactie op de lage belastingtarieven in de nieuwe lidstaten en in navolging van Oostenrijk, het tarief van de VpB moet verlagen. Gezien de centrale ligging van Nederland, en de relatief goede (kennis)infrastructuur en andere vestigingsplaatsvoordelen, is een uittocht van bedrijven als reactie op de lage belastingtarieven in de nieuwe lidstaten niet zo gauw te verwachten. Er is daarom op grond van de vestigingsplaatsconcurrentie geen reden om onmiddellijk de tarieven te wijzigen. Agglomeratievoordelen zijn echter niet automatisch gekoppeld aan de gunstige geografische ligging van Nederland nabij het hart van de EU. Vandaar dat er wel degelijk redenen zijn om de vestigingsplaatsvoordelen van Nederland te verbeteren door een effectieve besteding van de belastinggelden.

De toetreding van de nieuwe lidstaten zal op termijn consequenties hebben voor de arbeidsdeling binnen de EU. Vanuit dit perspectief is het belangrijk om vooral te investe-

75 Zie: European Parliament, Directorate-General for Research, *Tax-Co-ordination in the EU – the latest position*, Working paper ECON 128, Luxemburg 2001, pp.14 en 15.

76 Toenmalig staatssecretaris Bos heeft naar aanleiding van deze kritiek de *rulings* praktijk veranderd. Zie: Peter Esser en Frank Elsweier: Dutch experience with European developments: a story of Dr. Jekyll and Mr. Hyde, *EC Tax Review* 2003/2, pp. 85 en 86. Voor een overzicht van de verschillende aspecten van belastingconcurrentie in het Nederlandse belastingstelsel zie: Gerard T.K. Meussen, National Report the Netherlands, in: Wolfgang Schön (ed.), *Tax Competition in Europe*, IBFD, Amsterdam 2003.

77 Zie: Niessen, op.cit., p. 224.

ren in betere scholing en een betere kennisinfrastructuur in Nederland (zie verder hoofdstuk 7). Dit wil niet zeggen dat een verlaging van het VpB-tarief niet wenselijk kan zijn. Maar gezien de noodzaak de belastingverlaging te financieren, is het van belang tot een bredere prioriteitafweging te komen. Relevant daarbij is ook de steunfunctie van de VpB voor de inkomstenbelasting.

5 Het sociale acquis en de uitbreiding

5.1 Inleiding

De economische groei in de nieuwe lidstaten ligt gemiddeld hoger dan in de oude lidstaten. De nieuwe lidstaten zijn met een proces van inhaalgroei bezig dat op de lange duur tot een convergentie met het bbp per hoofd in de oude lidstaten kan leiden (zie ook paragraaf 3.7). De belangrijkste comparatieve voordelen van de nieuwe toetreders zijn lage lonen en een relatief goed opgeleide beroepsbevolking. Daarnaast proberen de nieuwe lidstaten door het bieden van een aantrekkelijk belastingklimaat voor bedrijven hun slag te slaan in de vestigingsplaatsconcurrentie. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of er ook op sociaal terrein sprake is van vestigingsplaatsconcurrentie en deze zodanige vormen zou kunnen nemen dat behoefte is aan inkadering door (nieuwe) Europese minimumnormen op dit terrein.

Bij de discussie over de mogelijke vestigingsplaatsconcurrentie door de toetreding van de nieuwe lidstaten is het van belang de verhoudingen in het oog te houden. Weliswaar neemt de EU qua oppervlakte en bevolkingsomvang flink toe, maar economisch gezien zijn de nieuwe lidstaten nog zeer klein (zie kader).

Feiten over de nieuwe toetreders

Per 1 mei 2004 is de Europese Unie uitgebreid met tien nieuwe lidstaten. Hierdoor is de Unie zowel qua oppervlakte als qua bevolking met ongeveer twintig procent toegenomen. Van de nieuwe lidstaten is Polen veruit het grootst. Iets meer dan de helft van de 75 miljoen nieuwe EU-burgers zal de Poolse nationaliteit hebben.

De tien nieuwe lidstaten hebben een gezamenlijk nationaal inkomen dat iets kleiner is dan het Nederlandse. Het totale nationaal inkomen van de EU zal dan ook door de uitbreiding maar met 5 procent toenemen. Dit weerspiegelt het feit dat de nieuwe toetreders relatief arm zijn. Het inkomen per hoofd van de bevolking bedraagt in lopende wisselkoersen omgerekend slechts 22 procent van het gemiddelde van de huidige EU. Gecorrigeerd voor de lagere prijzen in deze landen, bedraagt het gemiddelde inkomen per hoofd ongeveer 45 procent van het EU-gemiddelde. De nieuwe toetreders zijn armer dan Ierland, Griekenland, Portugal en Spanje waren op het moment van toetreding.

De probleemstelling wordt verder uitgewerkt in paragraaf 5.2. Paragraaf 5.3 geeft een beknopt overzicht van het sociale acquis en legt uit waarom de discussie in dit hoofdstuk toegespitst wordt op de uitgaven voor sociale bescherming. Vervolgens komt in paragraaf 5.4 de vraag aan bod of er op dit terrein sprake is van vestigingsplaatsconcurrentie en een race naar beneden. Paragraaf 5.5 bevat de conclusies.

5.2 Economische groei en vestigingsplaatsconcurrentie

5.2.1 Inhaalgroei in de nieuwe lidstaten

Convergentie in de oude lidstaten

Binnen de Europese Unie is er sprake geweest van convergentie van het inkomen per hoofd tussen de lidstaten en binnen de regio's van de lidstaten. Armere lidstaten (regio's) zijn gemiddeld harder gegroeid dan de rijkere lidstaten (regio's)¹. Een factor die hiertoe bijdraagt is de mogelijkheid voor armere lidstaten om van de in de rijkere lidstaten ontwikkelde technologie te profiteren (*catching-up*). Daarnaast spelen aanbodfactoren een rol zoals de beschikbaarheid van een arbeidsoverschot in de landbouwsector. De structuurfondsen hebben waarschijnlijk maar een bescheiden bijdrage geleverd aan de inhaalgroei van armere lidstaten en regio's². De inhaalgroei is echter geen automatisch proces. Van belang is ook of de armere lidstaten of regio's de juiste voorwaarden creëren voor (buitenlandse) investeringen via goede instituties, stabiliteit en gezond macro-economisch beleid. In dit verband kan worden verwezen naar de uiteenlopende ervaringen in enerzijds Ierland, dat door goed beleid wel in staat is geweest een inhaalstag te maken, en anderzijds Griekenland, dat tot voor kort door slecht beleid nauwelijks profiteerde van de Europese integratie³.

Inhaalgroei in de nieuwe lidstaten

De toetreding van de nieuwe lidstaten is voorafgegaan door een langdurig en intensief proces van beleidsaanpassingen gericht op liberalisering en implementatie van het *acquis communautaire*. Het handelsverkeer tussen de EU en de nieuwe lidstaten is al vóór de toetreding geïntensiveerd. Tussen 1993 en 2003 nam de export van de toetredende landen naar de oude lidstaten jaarlijks met bijna 15 procent toe⁴. De toetreding zal leiden tot een afbouw van resterende administratieve en technische handelsbarrières. Ook zal de toetreding leiden tot meer rechtszekerheid en waarschijnlijk ook tot meer politieke stabiliteit. Beide zijn van belang voor de inhaalgroei in de nieuwe lidstaten⁵.

-
- 1 Zie uitgebreider: Sjef Ederveen, Joeri Gorter, Ruud de Mooij, Richard Nahuis, *Funds and games: the economics of European cohesion policy*, CPB, Den Haag 2002, pp. 26-35.
 - 2 Uit econometrisch onderzoek blijkt dat de bijdrage van de structuurfondsen aan de inhaalgroei zeer gering is geweest. Modelsimulaties laten een groter effect zien. Deze kloof tussen de *ex post* vastgestelde effecten en de modelsimulaties duidt op een geringe effectiviteit van de structuursteun. Zie: Ederveen et al., op.cit., pp. 61-65. De effectiviteit van de structuursteun voor de inhaalgroei kan worden vergroot via een verdere geografische concentratie (toespitsing op de regio's in de armste lidstaten) en functionele concentratie (toespitsing op uitgaven voor infrastructuur). Zie ook: paragraaf 3.7.
 - 3 Zie: Frank Barry, Economic Integration and Convergence Processes in the EU Cohesion Countries, *Journal of Common Market Studies*, vol. 41(5), 2003, pp. 908 en 916; Kevin Featherstone, Greece and EMU: Between External Empowerment and Domestic Vulnerability, *Journal of Common Market Studies*, vol. 41(5), 2003, pp. 928-931.
 - 4 Zie: Economische gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie: wat verandert er na 1 mei 2004?, *DNB Kwartaalbericht*, maart 2004, p. 42.
 - 5 Zie verder: Arjan Lejour, Ruud de Mooij en Richard Nahuis, *EU enlargement: Economic implications for countries and industries*, CPB document no. 11, Den Haag 2001, p. 14 e.v.

Gezien de voorbereidingen in het vooruitzicht van de toetreding is het geen verrassing dat de nieuwe lidstaten al sinds de tweede helft van de jaren negentig met een inhaalslag bezig zijn. Tussen 1996 en 2000 groeiden de tien nieuwe toetreders gemiddeld 1,4 procentpunt sneller dan de oude lidstaten (4,1 procent tegenover 2,7 procent). Volgens de jongste groeiramingen zullen de nieuwe lidstaten tussen 2003 en 2005 gemiddeld 2,2 procentpunt sneller groeien dan de oude lidstaten⁶. De armste lidstaten – de Baltische landen – laten daarbij de hoogste groeicijfers zien⁷. Gezien de forse initiële welvaartsverschillen zal het echter in de meeste toetredende landen nog minstens 25 jaar duren voordat een levensstandaard bereikt wordt die op driekwart van het gemiddelde van de oude lidstaten ligt⁸.

5.2.2 *Comparatieve voordelen nieuwe lidstaten*

Lage loonkosten als comparatief voordeel nieuwe toetreders

De belangrijkste comparatieve voordelen van de nieuwe lidstaten bij het proces van inhaalgroei zijn de loonkosten en de, gerelateerd aan hun ontwikkelingsniveau, relatief goed opgeleide beroepsbevolking⁹. Gemiddeld genomen zijn de loonkosten per uur minder dan een zesde van het gemiddelde in de huidige lidstaten. Ook tussen de huidige toetreders zijn er grote verschillen: de gemiddelde loonkosten in Letland (2,42 euro) zijn maar iets meer dan een kwart van die in Slowakije (8,98 euro). De loonkosten zijn in de toekomstige toetreders Bulgarije en Roemenië nog lager.

De loonkosten zijn niet het enige element van de arbeidsvoorwaarden. Daarnaast zijn voor de vraagstelling van dit hoofdstuk ook de arbeidsomstandigheden, de ontslagbescherming en de sociale uitgaven relevant. Het onderstaande loopt deze terreinen kort langs:

- *Arbeidsomstandigheden*. Uit een onderzoek van de *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* naar de arbeidsomstandigheden in de nieuwe lidstaten komt naar voren dat werknemers in de nieuwe lidstaten gemiddeld langer werken per week dan hun collega's in de oude lidstaten¹⁰. Andere verschillen

6 Europese Commissie, *Economische voorjaarsprognoses 2004-2005 van de Commissie voor de eurozone, de Europese Unie, de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten*, Brussel 2004, p. 9.

7 Dit bevestigt de zogeheten β -convergentie (armere regio's groeien sneller) die door Ederveen et al. in de oude lidstaten is waargenomen (zie voetnoot 1 en 2). Zie verder: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren*, Jahresgutachten 2003/4, Wiesbaden 2003, pp. 98-100.

8 Economic Policy Committee, Key structural challenges in the acceding countries: The integration of the acceding countries into the Community's economic policy co-ordinating process, *European Economy*, Occasional Papers, no. 4, Brussel 2003, p. 10.

9 Zie: Europese Commissie, *Third Report on Economic and Social Cohesion*, Brussel 2004, p. 47. De Europese Commissie maakt hierbij wel de kanttekening dat de curricula en de organisatie van het voortgezet onderwijs en de beroepsopleiding in de nieuwe lidstaten vaak verouderd zijn.

10 Pascal Paoli en Agnes Parent-Thirion, *Working conditions in the acceding and candidate countries*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2003.

zijn dat werknemers in de nieuwe lidstaten gemiddeld zwaarder werk doen, minder inspraak hebben, vaker in de laagste loonschaal zitten en meer op basis van prestatie (stukloon) betaald worden.

- *Ontslagbescherming*. De mate van ontslagbescherming in de nieuwe lidstaten is beperkter dan het gemiddelde niveau in de huidige lidstaten¹¹. Maar werknemers in de nieuwe lidstaten genieten gemiddeld meer ontslagbescherming dan hun collega's in Ierland, het VK of Denemarken. De gemiddeld lagere ontslagbescherming in de nieuwe lidstaten betreft vooral werknemers met een tijdelijk contract. De nieuwe lidstaten vormen in dit opzicht geen homogene groep: de ontslagbescherming is relatief gering in Hongarije en relatief strikt in Slovenië.
- *Sociale uitgaven* voor pensioenen, gezondheidszorg, kinderbijslag, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, nabestaanden en huursubsidie¹². De sociale uitgaven als percentage van het bbp zijn in de nieuwe lidstaten gemiddeld ongeveer zeven procentpunten lager dan in de huidige lidstaten. De sociale uitgaven zijn het hoogst in Polen (24 procent), Hongarije (23 procent) en Slovenië (26 procent). Ze zijn het laagst in de Baltische staten (gemiddeld 16 procent). Evenals in de huidige lidstaten wordt het grootste gedeelte van deze middelen uitgegeven aan pensioenen en gezondheidszorg.

5.2.3 Vestigingsplaatsconcurrentie: sociale dumping?

De nieuwe lidstaten zetten het fiscale instrument in bij de vestigingsplaatsconcurrentie (zie hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of ook sociale wetgeving als instrument in de vestigingsplaatsconcurrentie zal worden ingezet, en er daardoor sprake kan zijn van een 'race to the bottom'. Vanwege de hieruit resulterende externe effecten zou Europees beleid in de vorm van minimumnormen meerwaarde hebben om een uitholling van de sociale bescherming in de lidstaten te voorkomen. Ook Nederland zou, gezien het belang dat wordt gehecht aan een goed niveau van sociale bescherming, daar voordeel bij hebben.

Spontane convergentie of beleidsharmonisatie?

In artikel 136 VEG worden twee middelen genoemd waarmee de sociale doelstellingen van de EU bereikt kunnen worden: via 'spontane' convergentie en verdere economische integratie en via beleidsharmonisatie. De vraag is welke van deze middelen in het licht van de uitbreiding moet worden ingezet. De SER concludeerde in het advies *Witboek*

11 Zie: Europese Commissie, *Employment in Europe 2003*, Brussel 2003, pp. 85-87; Raul Eamets, Epp Kallaste, Jaan Masso en Marit Rõõm, How flexible are labour markets in the CEECs? A macro level approach, *Transfer*, vol. 9(1), 2003, pp. 101-121.

12 In 2000 was de procentuele verdeling van de uitgaven voor de wettelijke sociale bescherming in de EU-15 als volgt: pensioenen (41,5), gezondheidszorg (27,3), kinderbijslag (8,2), arbeidsongeschiktheid (8,1), werkloosheid (6,3), nabestaandenpensioenen (4,9), huursubsidie (2,1) en overige uitgaven om sociale uitsluiting te voorkomen (1,6). Bron: Eurostat, *European Social Statistics, Social Protection, Expenditure and receipts data 1991-2003*, Luxemburg 2003, p. 55.

Sociaal Beleid uit 1995 dat de wenselijkheid van Europese wetgeving op sociaal terrein mede afhankelijk dient te zijn van de mate waarin ‘spontane’ convergentie zal optreden als gevolg van de welvaarts-groei door meer marktwerking¹³.

Uiteenlopende visies op de noodzaak van beleidsharmonisatie op sociaal terrein

Over de noodzaak van beleidsharmonisatie op sociaal terrein lopen de meningen sterk uiteen. Volgens de Duitse econoom Sinn zal een premature harmonisatie van het sociaal beleid in de EU tot ‘Oost-Duitse toestanden’ leiden¹⁴. De harmonisatie van de sociale normen zou nadelig zijn voor de concurrentiepositie van de nieuwe lidstaten en het inhaalproces in deze landen ernstig vertragen¹⁵. De massale werkloosheid zou tot een massamigratie naar de oude lidstaten leiden en tot grote inkomenstransfers van de oude naar de nieuwe lidstaten. Sinn is ervan overtuigd dat de inhaalgroei van de nieuwe lidstaten tot spontane beleidsconvergentie zal leiden¹⁶.

Vaughan-Whitehead neemt in zijn boek *EU enlargement versus Social Europe? The uncertain future of the European social model* een radicaal andere positie in¹⁷. Hij vreest dat het Europese sociale model door sociale dumping zal worden uitgehold. In dit licht bepleit hij verdergaande harmonisatie van de sociale wetgeving en het sociale beleid in de EU¹⁸. Hij hanteert hierbij een zeer brede definitie van sociale dumping (p. 325):

Any practice pursued by an enterprise that deliberately violates or circumvents legislation in the social field or takes advantage of differentials in practice and/or legislation in the social field in order to gain an economic advantage, notably in terms of competitiveness, the state also playing a determinant role in this process.

Het problematische in deze definitie is het tweede gedeelte (“or takes advantage of differentials”...). Dit impliceert dat elke concurrentie op basis van comparatieve voordelen als sociale dumping kan worden bestempeld. Vanuit de economische theorie bezien heeft een dergelijke kwalificatie weinig zin¹⁹. De gelijkstelling in het dagelijks spraakgebruik van sociale dumping met concurrentie op basis van comparatieve voordelen is echter hardnekkig doordat de concurrentie uit lagelonenlanden kan leiden tot

13 SER-advies *Witboek Europees Sociaal Beleid*, publicatienr. 95/01 Den Haag 1995, p. 24.

14 Hans-Werner Sinn, *The New Systems Competition*, Oxford 2003, hfst. 4; H.W. Sinn en Wolfgang Ochel, Social Union, Convergence and Migration, *Journal of Common Market Studies*, vol. 41(5), 2003, pp. 869-896.

15 Zie ook: Filip Abraham, Social Protection and Regional Convergence in a European Monetary Union, *Open Economies-Review* 5, 1994, pp. 89-114.

16 Zie ook: Charles Bean, Samuel Bentolila, Giuseppe Bertola, Juan Dolado, *Social Europe: One for all?*, CEPR, London 1998.

17 Daniel C. Vaughan-Whitehead, *EU enlargement versus Social Europe? The uncertain future of the European social model*, Cheltenham 2003.

18 *Ibid.*, p. 522 e.v.

19 Zie verder: Dany Rodrik, Globalisation and labour, or: if globalisation is a bowl of cherries, why are so many glum faces around the table?, in: Richard Baldwin et al. (eds.), *Market integration, regionalism and the global economy*, Cambridge 1999, pp. 128 en 129.

herallocatie of tot sluiting van bepaalde bedrijfstakken²⁰. Het lijkt zinvoller om in plaats van de beladen term sociale dumping de meer neutrale term vestigingsplaatsconcurrentie te gebruiken²¹. Dit richt de aandacht ook meer op de activiteiten van overheden in plaats van bedrijven²². Een overheid zou, met name door een laag niveau van sociale zekerheid vast te stellen, via de daarbij horende premies voor lage loonkosten kunnen zorgen als wapen in de concurrentiestrijd.

5.3 Toespitsing op de sociale zekerheid

Deze paragraaf licht de keuze toe om de discussie over vestigingsplaatsconcurrentie toe te spitsen op de socialezekerheidsuitgaven. Begonnen wordt met een kort overzicht van het sociale acquis (paragraaf 5.3.1). Dit geeft een indruk waar wel en niet sprake is van minimumnormen op sociaal terrein. Vervolgens wordt op basis hiervan en de eerder besproken verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen de oude en de nieuwe lidstaten de keuze voor de toespitsing op de socialezekerheidsuitgaven gemotiveerd (paragraaf 5.3.2).

5.3.1 Overzicht acquis arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid

Relevante Verdragsbepalingen

De relevante Verdragsbepalingen omtrent arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid staan in titel XI van het Verdrag over sociale politiek, beroepsopleiding en jeugd (met name artikelen 137/142). Daarnaast zijn artikel 42 over het vrij verkeer werknemers en artikel 95 over harmonisatie van wetgeving met het oog op de werking van de interne markt relevant.

Minimumharmonisatie op sociaal terrein

Artikel 137 biedt de mogelijkheid om voor de volgende aspecten minimumvoorschriften vast te stellen:

- a veiligheid en gezondheid van werknemers;
- b arbeidsvoorwaarden (met name met betrekking tot de arbeidsduur);
- c sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers;
- d ontslagbescherming;
- e informatie en de raadpleging van werknemers;
- f medezeggenschap;

20 Zie voor een analyse van winnaars en verliezers: Ruud de Mooij en Richard Nahuis: Kansen en bedreigingen van de EU-uitbreiding, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 24(3), 2003, pp. 1-29.

21 Zie: Ruud de Mooij, Joeri Gorter en Richard Nahuis, In de slag om de bedrijvigheid: theorie en praktijk van de vestigingsplaatsconcurrentie, in: Steven Brakman en Harry Garretsen (red.), *Locatie en Concurrentie*, Preadviezen Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam 2003.

22 De term sociale dumping suggereert bovendien een analogie met prijsdumping in de internationale handel. De WTO spreekt echter alleen van prijsdumping als er sprake is van prijsdiscriminatie en bepaalde goederen of diensten goedkoper op de wereldmarkt dan op de binnenlandse markt worden aangeboden. Dit is bij 'sociale dumping' niet het geval. Zie verder: Jacques Pelkmans, *European Integration; Methods and Economic Analysis*, Harlow 2001, p. 298.

- g werkgelegenheidsvoorwaarden voor legaal verblijvende derdelanders;
- h gelijke behandeling van mannen vrouwen.

Artikel 137 is *niet* van toepassing op:

- i de beloning;
- j het recht van vereniging;
- k het stakingsrecht of het recht tot uitsluiting.

De mogelijkheid tot het vaststellen van minimumvoorschriften met betrekking tot de veiligheid en gezondheid (vergelijk punt a) moet in samenhang worden gezien met artikel 95 over de werking van interne markt. Verder is ook artikel 141 relevant over de gelijke beloning van mannen en vrouwen (vergelijk punt h).

Het Verdrag (artikel 139) biedt de mogelijkheid om op communautair niveau afgesloten overeenkomsten tussen sociale partners voor zaken die onder artikel 137 vallen om te zetten in secundaire wetgeving. Op basis hiervan zijn er richtlijnen tot stand gekomen inzake de gelijke behandeling van deeltijdwerkers en werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd²³.

Besluitvorming in de Raad over de hiervoor genoemde aspecten (a), (b), (e) en (h) geschiedt met gekwalificeerde meerderheid. Over aspecten (c), (d) (f) en (g) beslist de Raad met unanimiteit. Met uitzondering van de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers (c) is er op al deze aspecten ook daadwerkelijk secundaire wetgeving tot stand gekomen waarin minimumvoorschriften zijn opgenomen (zie tabel 5.1).

23 Respectievelijk Richtlijn 1997/81/EG en Richtlijn 1999/70/EG.

tabel 5.1 Voornaamste richtlijnen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden

Aspect arbeidsvoorwaarden	Voornaamste richtlijnen	Bereik richtlijn
Veiligheid en gezondheid	Kaderrichtlijn 89/391/EEG.	Legt verplichtingen van werkgevers en werknemers vast ten aanzien van veiligheid en gezondheid op het werk. Bepaalt nadere uitwerking hiervan in bijzondere richtlijnen.
Arbeidsvoorwaarden	Richtlijn 2003/88/EG betreffende arbeidstijden.	Bepaling minimumrusttijden, maximale wekelijkse arbeidsduur, en minimale betaalde vakantieperiode.
Bescherming bepaalde groepen op het werk	Richtlijn 92/85/EEG verbetering veiligheid en gezondheid werkneemsters tijdens de zwangerschap. Richtlijn 94/33/EG betreffende de bescherming van jongeren op het werk.	Vastleggen procedure voor risico-inventarisatie arbeidsomstandigheden zwangere vrouwen. Regeling nachtarbeid, zwangerschapsverlof, ontslagverbod tijdens de zwangerschap. Verbod kinderarbeid, vastleggen minimumleeftijd (15 jaar) voor toelating tot arbeid. Bescherming arbeidsomstandigheden jongeren.
Ontslagbescherming	Richtlijn 98/59/EG betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag.	Verplichting tot raadpleging en informatie werknemers bij collectief ontslag.
Informatie en raadpleging	Richtlijn 2002/14/EG tot vaststelling van een algemeen kader tot informatie en raadpleging.	Legt algemeen kader vast voor minimumvoorschriften met betrekking tot het recht op informatie en raadpleging.
Medezeggenschap	Richtlijn 94/45/EG inzake de Europese ondernemingsraad.	Instelling Europese ondernemingsraad of een procedure van raadpleging en informatie voor communautaire bedrijven.
Gelijke behandeling	Richtlijn 75/117/EEG betreffende het toepassing van het beginsel van gelijke beloning tussen mannen en vrouwen.	Lidstaten dragen zorg voor afschaffing ieder onderscheid met betrekking tot beloning tussen geslacht in wetgeving en contracten.

Bron: Samengesteld op basis van EUR-Lex analytisch repertorium Europese wetgeving (<http://europa.eu.int/eur-lex/nl/search/index.html>).

Europese Arbo-wetgeving

Vooral de wetgeving met betrekking tot veiligheid en gezondheid is omvangrijk. Gezien ook de bepalingen rond de arbeidstijden, ligt er een duidelijke Europese vloer in de Arbo-wetgeving. Deze wetgeving is mede tot stand gekomen om concurrentie te voorkomen die ten koste gaat van veiligheid en gezondheid op de werkplek²⁴. Ze is gebaseerd op de vooruitstrevende benadering van arbeidsomstandigheden die is ontwikkeld in Zweden,

24 Zie: overweging 9 kaderrichtlijn 89/391/EEG.

Denemarken en Nederland²⁵. Voor de meeste lidstaten impliceerden de richtlijnen een forse uitbreiding van het aantal werknemers dat beschermd wordt door Arbo-wetgeving. Voor de meeste lidstaten bevatte deze wetgeving ook een aantal andere innovatieve elementen:

- de verplichting tot een proactieve houding van werkgevers (onder meer door risico-inventarisatie);
- een omvattende benadering van arbeidsomstandigheden met aandacht voor psychologische en ergonomische aspecten; organisatie van het werk en organisatie van de arbeidstijd;
- aan de stand van de technologische ontwikkeling aangepaste hoge standaarden.

De vloer die in de Europese Arbo-wetgeving is gelegd, gaat dus verder dan de kleinste gemene deler van de wetgeving van de lidstaten en komt de ambitie na van het Verdrag om een hoog niveau van bescherming te bieden²⁶.

Sociale zekerheid: nadruk op coördinatie in plaats van harmonisatie

Volgens Artikel 137.4 mogen de krachtens Artikel 137 besloten maatregelen het recht van de lidstaten om de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidsstelsel vast te stellen niet aantasten. Bovendien mogen deze maatregelen geen aanmerkelijke gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van het stelsel.

Voor de sociale zekerheid is naast Artikel 137, Artikel 42 over het vrije verkeer van werknemers van belang. Dit artikel is niet gericht op *harmonisatie* van wetgeving maar op de *coördinatie* van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten met het oog op migrerende werknemers en hun gezin. Deze coördinatie is nader geregeld in verordening 1408/71²⁷. Deze verordening regelt ook welke socialezekerheidsrechten van toepassing zijn voor migrerende werknemers: die van het werkland of het woonland. In dit verband is ook de detacheringsrichtlijn van belang die gebaseerd is op het recht van vestiging en het vrije verkeer van diensten (zie uitgebreider paragraaf 6.3.4).

Open coördinatie op terrein sociale uitsluiting en modernisering sociale bescherming

Naast de 'harde' wetgeving op sociaal terrein is er ook sprake van 'zachte' coördinatie. Een van de doelstellingen van de Europese Raad van Lissabon (maart 2000) betrof het tegengaan van sociale uitsluiting en de modernisering van de sociale bescherming. In het kader van deze doelstelling vindt open coördinatie plaats op twee beleidsvelden: bestrijding van sociale uitsluiting en modernisering van pensioenstelsels.

25 Zie uitgebreider: Volker Eichener: European health and safety regulation: No 'race to the bottom', in: Brigitte Unger en Frans van Waarden (red.), *Convergence or Diversity?, Internationalisation and Economic Policy Response*, Aldershot 1995, pp. 229-251. Voor een overzicht van de Europese Arbo-wetgeving in relatie tot de Nederlandse Arbo-wetgeving zie: C.J. Vos en H.G. de Gier, *Europese en Nederlandse Arbo-wetgeving*, Utrecht 1995.

26 Eichener, op.cit., p. 234.

27 Zie uitgebreider: SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU*, publicatienr. 01/04, Den Haag 2001, pp. 69-73.

5.3.2 *Waarom toespitsing op socialezekerheidsuitgaven?*

In paragraaf 5.2.2 zijn voor vier aspecten van de arbeidsvoorwaarden (loonkosten, arbeidsomstandigheden, ontslagbescherming en sociale zekerheid) verschillen tussen de oude en de nieuwe lidstaten geïnventariseerd. De vorige paragraaf heeft een korte schets gegeven van de Europese wetgeving met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid. Combinatie van enerzijds de inventarisatie van de verschillen en anderzijds de relevante Europese regelgeving, geeft het volgende beeld over de mogelijke concurrentie op het terrein van arbeidsvoorwaarden.

Wat de *loonkosten per uur* betreft zijn de verschillen groot. Er bestaat geen Europees minimum, maar hiervoor is – mede gezien de grote productiviteitsverschillen – ook geen reden. De lage loonkosten in de nieuwe lidstaten zijn immers een noodzakelijke voorwaarde om zelfs maar te kunnen concurreren op de interne markt, juist omdat de productiviteit er laag is. Anders zouden de arbeidskosten per eenheid product te hoog uitvallen. Het SER-advies *Agenda 2000* merkt in dit verband op²⁸:

Het ligt voor de hand een lage loonvoet die in redelijke verhouding staat tot de arbeidsproductiviteit te zien als een belangrijke voorwaarde om te concurreren op de interne markt en derhalve positief te waarderen. De afwezigheid van een Europese harmonisatie van lonen en sociale zekerheid is daarom belangrijk; tegelijkertijd vraagt een verantwoorde loonvorming in de kandidaat-lidstaten om de opbouw van evenwichtige arbeidsverhoudingen.

Wat de *arbeidsomstandigheden* betreft is sprake van een bodem die bescherming biedt tegen sociale dumping of vestigingsplaatsconcurrentie. De nieuwe lidstaten hebben zich verplicht de relevante Europese wetgeving zonder noemenswaardige overgangstermijnen te implementeren²⁹. Gebrekkig toezicht op de naleving van deze wetgeving vormt een mogelijk knelpunt. Sociale dumping in de zin van ontduiken van de bestaande regels blijft natuurlijk mogelijk. Er zijn echter ook redenen om hier niet te pessimistisch over te zijn. Daarbij kan verwijzen worden naar het zogeheten Californië-effect: als producenten eenmaal hebben geïnvesteerd om aan externe normen te voldoen, krijgen ze er belang bij dat deze normen door anderen consequent worden toegepast³⁰.

Wat de *ontslagbescherming* betreft is de Europese regelgeving beperkt tot de plicht tot informatie en raadpleging bij collectief ontslag. De verschillen tussen de oude en de nieuwe lidstaten zijn op dit punt echter niet substantieel – zeker waar het contracten voor onbepaalde tijd betreft³¹.

28 Zie: SER-advies *Agenda 2000: de uitbreiding en de financiering van de EU*, publicatienr. 98/04, Den Haag 1998, p. 32.

29 Op de vraag of dit verstandig is geweest wordt hier niet ingegaan.

30 Vergelijk: David Vogel, *Trading up and governing across: transnational governance and environmental protection*, *Journal of European Public Policy* 4(4), 1997, pp. 561 en 562.

31 Bovendien is het de vraag of een laag niveau van ontslagbescherming wel zoveel voordelen biedt: bedrijven kunnen hierdoor immers ook gemakkelijker hun bedrijf sluiten en weer naar elders vertrekken. Zie: Pelkmans, op.cit., p. 298.

Wat de *socialezekerheidsuitgaven* betreft ontbreekt enerzijds een Europees minimum en is er anderzijds sprake van een lager niveau in de nieuwe lidstaten³². Nader te onderzoeken valt of er op dit terrein sprake zal zijn van vestigingsplaatsconcurrentie dan wel sociale dumping en of er reden is voor een bepaalde minimumharmonisatie.

Socialezekerheidstoerisme geen probleem

De sociale voorzieningen in de lidstaten kunnen in beginsel ook onder druk komen staan door socialezekerheidstoerisme – toestroom van EU-burgers naar de lidstaten met de hoogste sociale uitkeringen. Dit is echter nauwelijks een probleem*. Hoge migratiekosten die vooral zwaar drukken op lage inkomens beperken socialezekerheidstoerisme. Bovendien hebben de lidstaten mogelijkheden om zich hiertegen te wapenen door het beroep op de sociale zekerheid te reguleren en verblijfsrechten te koppelen aan een bestaansmiddelenvereiste**. Het Europese burgerschap geeft geen recht op ongeclausuleerde aanspraak op een sociale uitkering elders***. Dat zal ook niet door de aanneming van de Europese grondwet veranderen****. Voor socialezekerheidstoerisme uit de nieuwe lidstaten hoeft daarom niet te worden gevreesd.

- Bronnen: * K.P. Goudswaard, C.A. de Kam, C.G.M. Sterks, *Sociale zekerheid: op het breukvlak van twee eeuwen*, Deventer 2000, pp. 242 en 243. ** Zie voor de Nederlandse situatie: G.J. Vonk, *Arbeidsimmigratie en Sociale Zekerheid*, in: Adviescommissie Vreemdelingenzaken, *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, Den Haag 2004, bijlage 3, pp. 121-131. *** Zie uitgebreider: Conclusie van advocaat-generaal L.A. Geelhoed, 19 februari 2004, Zaak C-456/02. **** L.A. Geelhoed, *Een Europawijde Unie: een grondwet zonder staat*, SEW 9 (2003), p. 290.

5.4 Sociale zekerheid en concurrentiepositie

5.4.1 Vooronderstellingen socialedumpinghypothesen

De probleemstelling kan nader worden toegespitst door de vooronderstellingen achter de socialedumpinghypothesen nader te expliciteren en, kritisch aan de hand van alternatieve hypothesen, te bespreken.

De socialedumpinghypothesen zoals hierboven beschreven met betrekking tot de sociale zekerheid berust op twee vooronderstellingen:

- Socialezekerheidspremies of belastingen zijn van invloed op de totale loonkosten per eenheid product en daarmee op de prijsconcurrentiepositie.
- Overheden kunnen de socialezekerheidsuitgaven instrumenteel inzetten om hiermee de concurrentiepositie – via lagere premies en belastingen – duurzaam te beïnvloeden.

32 Sociale zekerheid wordt hierna breed gedefinieerd, inclusief gezondheidszorg en huursubsidie. Zie ook: voetnoot 12.

Hiertegenover kan een andere hypothese worden geplaatst:

- Socialezekerheidspremies of belastingen zijn op lange termijn alleen van invloed op de samenstelling van de totale loonkosten. Uiteindelijk gaat het om de verdeling van de beschikbare productiviteitsruimte.
- De democratische en demografische druk leidt ertoe dat een deel van de door productiviteitsgroei gecreëerde loonruimte wordt ingezet voor hogere pensioenen en zorguitgaven. De preferenties van de werkenden monden dan juist uit in een hoger niveau van de socialezekerheidsuitgaven. Dit legt beperkingen op aan een instrumentele inzet van socialezekerheidsuitgaven voor verbetering van de concurrentiepositie.

In de volgende paragraaf zal materiaal worden aangedragen ter ondersteuning van deze alternatieve hypothese.

5.4.2 *Kritische bespreking socialedumpinghypothese*

Uitgaande van de bovenstaande hypothese richt deze kritische bespreking van de socialedumpinghypothese zich op drie aspecten:

- 1 Wie betaalt uiteindelijk de rekening? Zijn sociale premies van invloed op de absolute hoogte of op de samenstelling van de loonkosten?
- 2 Zijn hoge socialezekerheidspremies nadelig voor de concurrentiepositie en hebben open economieën bijgevolg een kleiner socialezekerheidsstelsel?
- 3 Wat is de relatie tussen de productiviteit als indicator voor de loonruimte en de hoogte van de socialezekerheidsuitgaven? Leidt een hogere productiviteit ook tot hogere sociale zekerheid? Mag bijgevolg een 'spontane' convergentie worden verwacht?

1. Wie betaalt uiteindelijk de rekening?

Hoewel in de meeste lidstaten werkgevers via premies een deel van de socialezekerheidsuitgaven financieren, staat niet bij voorbaat vast dat socialezekerheidsuitgaven van invloed zijn op de totale loonkosten. Relevant hierbij is namelijk of werkgevers of werknemers in staat zijn de rekening voor de sociale zekerheid op elkaar af te wentelen. Dit hangt af van drie factoren³³:

- De elasticiteit van het arbeidsaanbod – de mate waarin het arbeidsaanbod reageert op veranderingen in het loon. Als het arbeidsaanbod nauwelijks reageert op een lager loon dan zullen werkgevers in staat zijn de kosten van de sociale zekerheid op werknemers af te wentelen³⁴. In deze situatie zal een lager loon namelijk niet tot minder

33 Vergelijk: OECD, *Employment Outlook 1990*, hfst. 6; George Alogoskoufis, Charles Bean, Giuseppe Bertola, Daniel Cohen, Juan Dolado, Gilles Saint-Paul, *Unemployment: Choices for Europe*, CEPR, Monitoring European Integration 5, London 1995, pp. 111-114.

34 Omgekeerd zullen werkgevers de uiteindelijke rekening betalen als hun vraag naar arbeid nauwelijks op veranderingen in het loon reageert. Uiteindelijk is het de relatieve elasticiteit van vraag en aanbod (of te wel de hoek van de vraag en aanbodcurve gemeten in het snijpunt), die de mate van afwenteling bepaalt. In de hoofdstuktekst wordt er vanuit gegaan dat de vraag naar arbeid reageert op veranderingen in het loon.

arbeidsaanbod leiden waardoor er krapte op de arbeidsmarkt ontstaat en het loon uiteindelijk weer zal stijgen. Zeker voor kostwinners is de elasticiteit van het arbeidsaanbod gering.

- De mate waarin werknemers de sociale zekerheid als deel van hun beloning zien. Als werknemers een grote betekenis toekennen aan sociale zekerheid, dit opvatten als een deel van hun beloning en overeenkomstig reageren met hun arbeidsaanbod, dan zullen zij uiteindelijk de rekening betalen.
- Hiermee samenhangend: de mate waarin vakbonden rekening houden met de mogelijke negatieve gevolgen van afwenteling. Er moet worden rekening gehouden met de invloed van vakbonden op de loonvorming. Ook met een inelastisch individueel arbeidsaanbod is dan namelijk een bepaalde afwenteling van sociale premies in hogere loonkosten mogelijk³⁵. Deze afwenteling zal echter op termijn leiden tot een daling van de vraag naar arbeid en hogere werkloosheid, welke de vakbondsmacht ondermijnt. Dit stelt grenzen aan de mate van afwenteling. Verantwoordelijke vakbonden houden hier rekening mee.

Een en ander verklaart waarom economisch onderzoek geen eenduidig verband vindt tussen de langetermijntontwikkeling van sociale premies en totale loonkosten³⁶. Er kan dus niet zomaar vanuit worden gegaan dat lagere premies op termijn ook tot lagere loonkosten leiden. Alleen wanneer er sprake is van een netto minimumloon leiden premies eenduidig tot hogere totale loonkosten. Dit is de achtergrond van beleidsmaatregelen om juist voor werknemers met een minimumloon de lasten te verlichten om daarmee hun arbeidsmarktkansen te vergroten.

2. Socialezekerheidsuitgaven, openheid en concurrentiepositie

In het kader van de vraag of globalisering tot een afbraak van de verzorgingsstaat leidt, is er recentelijk onderzoek gedaan naar de relatie tussen openheid, concurrentiepositie en sociale uitgaven. Zo blijken rijke landen die veel uitgeven aan sociale bescherming over het algemeen goed te scoren in concurrentietoetsen³⁷. Op grond van de bespreking van de vraag wie de rekening betaalt, zou eerder verwacht kunnen worden dat er geen

35 Zie: Alberto Alesina en Roberto Perotti, The welfare state and competitiveness, *American Economic Review*, vol. 87, 1997, pp. 921-939; zie ook: Stephen Nickell, *Employment and Taxes*, CESifo Working paper no. 1109, München, 2003.

36 Zie voor een overzicht van de verschillende studies: Nickell, op.cit; Steve Nickell en Jan van Ours, The Netherlands and the United Kingdom: a European Unemployment Miracle?, *Economic Policy* 30(4), 2000, pp. 146-147; OECD, *The OECD Jobs Study*, Part II Evidence and Explanations, Parijs 1994, p. 247.

37 Zie: Paul de Grauwe en Magdalena Polan, *Globalisation and Social Spending*, CESifo working paper no. 885, München 2003. Uit internationaal vergelijkend onderzoek komt als regel een *positieve* relatie naar voren tussen de mate van openheid en de omvang van de overheidsuitgaven. Zie bijv.: Dani Rodrik, Why do more open economies have bigger governments?, *Journal of Political Economy*, 166(5), 1998; Rodrik, op.cit. p. 141-146; Alan B. Krueger, From Bismarck to Maastricht: The March to European Union and the Labor Compact, *Labour Economics* 7 (2000), pp. 117-134; Jonas Agell, On the benefits from rigid labour markets: norms, market failures, and social insurance, *The Economic Journal* 109, 1999, pp. F143-F164; Ronald G. Ehrenberg, *Labor Markets and Integrating National Economies*, Brookings Institute, 1994.

verband bestaat tussen concurrentiepositie en socialezekerheidsuitgaven. Voor de gevonden positieve relatie kunnen drie mogelijke verklaringen worden aangevoerd:

- Open economieën zijn rijker. Rijkere landen zullen meer in staat zijn om meer uit te geven aan sociale zekerheid. Daarnaast neemt de voorkeur voor socialezekerheidsuitgaven toe naarmate de burgers rijker zijn (zie hieronder).
- De behoefte aan sociale zekerheid is groter in open economieën omdat werknemers daar meer bloot worden gesteld aan de ups en downs van de markt.
- Hogere sociale zekerheid leidt tot een hogere productiviteit – doordat mensen bijvoorbeeld bereid zijn meer risico's te aanvaarden – en daarmee tot een hoger concurrentievermogen.

Het is in het kader van dit rapport niet van belang welke van deze drie verklaringen de beste is. Van belang is veel meer dat het gevonden positieve verband tussen enerzijds socialezekerheidsuitgaven en anderzijds de mate van openheid of het concurrentievermogen de socialedumpinghypothese weerlegt.

3. Convergentie van socialezekerheidsuitgaven

Binnen de EU-15 heeft zich een convergentie van de socialezekerheidsuitgaven voorgedaan. Deze uitgaven zijn tussen 1981 en 1998 het hardst gestegen waar ze initieel het laagst waren³⁸. De vaststelling dat er sprake is geweest van convergentie wordt bevestigd als rekening wordt gehouden met verschillen in fiscale behandeling in de lidstaten met betrekking tot de sociale zekerheid³⁹. Ook de ontwikkeling van de vervangingsratio's van de uitkeringen (*replacement rates*) duidt op convergentie⁴⁰.

De waargenomen convergentie komt met name door de stijging van de socialezekerheidsuitgaven in de zuidelijke lidstaten. Ook bij de toetreding van deze landen werd voor sociale dumping gevreesd⁴¹. De demografische en democratische druk in deze landen heeft tezamen met het gestegen welvaartsniveau tot een stijging van de socialezekerheidsuitgaven geleid. De gestegen welvaart in deze landen als gevolg van inhaalgroei maakte het ook mogelijk deze uitgaven te financieren.

De convergentie van de socialezekerheidsuitgaven wordt geïllustreerd door figuur 5.1. Deze figuur laat het verband zien tussen socialezekerheidsuitgaven als percentage van

38 Zie: Dekker et al., op.cit., p. 85; zie verder over de convergentie van de sociale bescherming in de EU: Peter A. Cornelisse en Kees P. Goudswaard, On the Convergence of social protection systems in the European Union, *International Social Security Review*, 55(3), 2002, pp. 3-17.

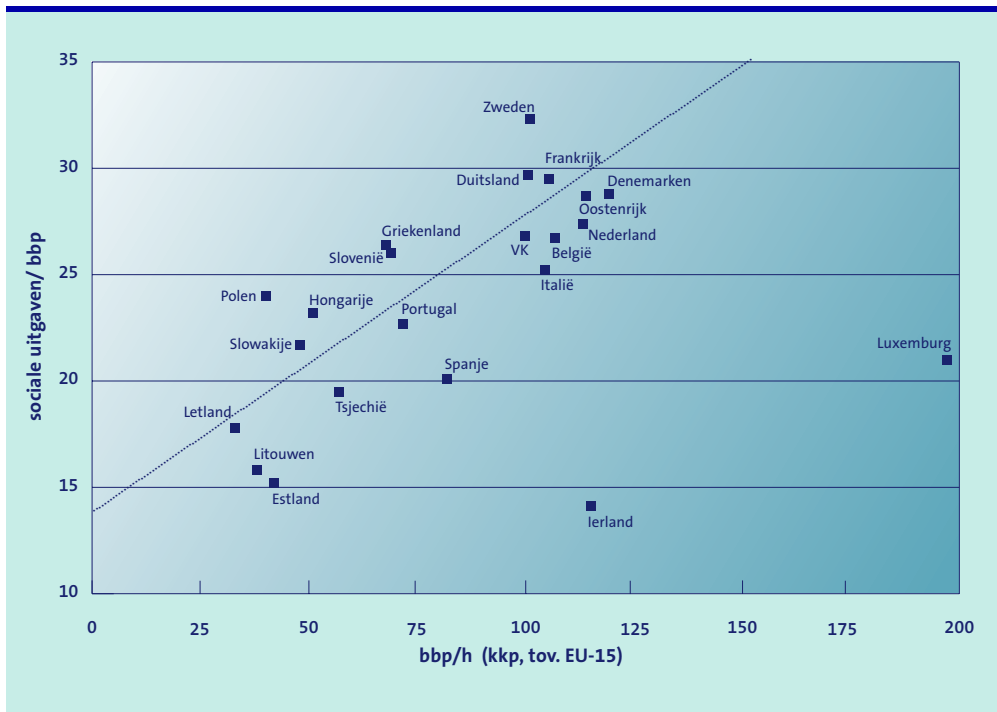
39 Zie: K.P. Goudswaard en C.L.J. Caminada, Convergence of social protection reviewed, in: A.R. Ros en H.R.J. Vollebergh (red.), *Ontwikkeling en Overheid*, Den Haag 2003, pp. 99-101.

40 Goudswaard en Caminada, op.cit., pp. 101-103.

41 Zie verder: Hugh Mosley, The 'Social dumping' threat of European integration: a critique, in: Brigitte Unger en Frans van Waarden (red.), *Convergence or Diversity?, Internationalisation and Economic Policy Response*, Aldershot 1995, pp. 182-199.

het bbp en het bbp per hoofd⁴². Het blijkt dat de socialezekerheidsuitgaven in de meeste oude lidstaten die qua welvaartsniveau niet veel van elkaar afwijken tussen de 25 en 30 procent van het bbp bedragen. Een uitzondering hierop vormt Ierland, dat vanwege zijn jonge bevolking, relatief weinig uitgeeft aan pensioenen, gemiddeld de grootste sociale-uitgavenpost in de EU.

figuur 5.1 Socialezekerheidsuitgaven als percentage bbp en bbp per hoofd in de uitgebreide EU in 2000 (bbp per hoofd in koopkrachtpariteiten t.o.v. EU-15)



Toelichting: Voor definitie socialezekerheidsuitgaven zie voetnoot 12. De twee waarnemingen linksonder zijn die voor Ierland dat gezien de geringe pensioenuitgaven relatief geringe sociale uitgaven kent en Luxemburg, dat vanwege de bankensector een zeer hoog bbp/h kent. De trendlijn zonder de nieuwe lidstaten (en zonder de 'afwijkers' Ierland en Luxemburg) luidt: $y = 0,11 \cdot x + 16$ ($R^2 = 0,30$). Met de nieuwe lidstaten luidt de trendlijn $y = 0,13 \cdot x + 14$ ($R^2 = 0,65$). Gegevens voor Malta en Cyprus ontbreken.

Bronnen: Uitgaven sociale bescherming EU-15: Eurostat, *European Social Statistics, Social Protection, Expenditure and receipts data 1991-2003*, Luxemburg 2003, p.14; Nieuwe lidstaten: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries*, november 2002, p. 22 (Studie in opdracht van de Europese Commissie). BBB/h: EU-15: Europese Commissie, *The EU Economy 2002*, op.cit., pp. 286-287; Nieuwe lidstaten: Eurostat, *Towards an Enlarged European Union, Key indicators on Member states and Candidate Countries*, Luxemburg 2003.

42 Zie ook: Giuseppe Bertola, Juan Francisco Jimeno, Ramon Marimon en Christopher Pissarides, *EU Welfare Systems and Labor Markets: Diverse in the Past, Integrated in the Future*, in: Giuseppe Bertola, Tito Boeri en Giuseppe Nicoletti, (eds.), *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge Mass 2001; Fritz Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford 1999, pp. 176 en 177. Het verband tussen het bbp/h en de socialezekerheidsuitgaven als percentage van het bbp suggereert dat de ontwikkeling van de socialezekerheidsuitgaven in Europa met name bepaald wordt door de bestedingsruimte.

5.4.3 *De situatie in de nieuwe lidstaten*

Uit figuur 5.1 blijkt dat de verschillen tussen het niveau van de socialezekerheidsuitgaven in de oude en de nieuwe lidstaten gerelateerd kunnen worden aan het verschil in welvaartsniveau.

Erfenissen uit het verleden

Tevens blijkt uit deze grafiek dat de socialezekerheidsuitgaven in Polen en Hongarije in vergelijking met hun welvaartsniveau relatief hoog zijn. Dit heeft met name te maken met erfenissen uit het verleden. Door de lage uittredeleeftijd kenden deze landen in de communistische tijd relatief veel gepensioneerden per werkende. Het pensioenstelsel – dat maar één pijler bevatte – compenseerde de lage persoonlijke besparingen, die weer het gevolg waren van de relatief lage lonen⁴³. In de eerste helft van de jaren negentig is het pensioenstelsel bovendien massaal gebruikt als uittrederoute, waardoor de arbeidsdeelname van ouderen verder daalde (zie hoofdstuk 6 tabel 6.3) en de draagvlakratio verder verslechterde.

De erfenis uit het verleden dreigde het pensioenstelsel in Polen en Hongarije onbetaalbaar te maken. Zo zouden zonder verdere maatregelen de Poolse pensioenuitgaven alleen al in 2050 meer dan een kwart van het nationaal inkomen beslaan. Door versobering van de eerste pijler en introductie van een tweede en derde pijler hebben Polen en Hongarije hun pensioenuitgaven weten te stabiliseren⁴⁴. Vaughan-Whitehead brengt deze hervormingen in verband met sociale dumping⁴⁵. Deze hervormingen waren echter niet zozeer gericht op verlaging van de huidige pensioenpremies als wel op het verhinderen van toekomstige stijgingen en daarmee op de houdbaarheid van het stelsel. De snelle vergrijzing in de nieuwe lidstaten (zie hoofdstuk 6 tabel 6.1) zal een sterke opwaartse druk blijven uitoefenen op de pensioen- en gezondheidskosten. In deze situatie lijkt het niet realistisch om ervan uit te gaan dat de overheid het niveau van de sociale uitgaven kan inzetten in de vestigingsplaatsconcurrentie. Verwacht mag worden dat naarmate de convergentie van het productiviteitsniveau voortschrijdt, een steeds groter deel van de beschikbare loonruimte zal worden besteed aan pensioenen, onderwijs en gezondheidszorg.

Smalle grondslag voor socialezekerheidsuitgaven

Voor het bepalen van het eventuele effect van het niveau van de sociale bescherming op de concurrentiepositie is vooral de belasting- en premiedruk van belang. Deze wordt natuurlijk mede bepaald door het hierboven besproken niveau van de uitgaven, maar ook door de breedte van de belasting- en premiegrondslag. Een relatief laag niveau van de socialezekerheidsuitgaven impliceert daarom niet automatisch een relatief lage belasting- en premiedruk. Dit verklaart waarom de Baltische landen, waar de socialezeker-

43 Zie verder: SER-advies *EU en Vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002, p. 31 e.v.

44 Ibid., p. 32.

45 Vaughan-Whitehead, op.cit., met name pp. 160, 161 en 496.

heidsuitgaven als percentage van het bbp relatief laag zijn (zie figuur 5.1), toch internationaal gezien een hoge belasting- en premiedruk op de lonen kennen⁴⁶. De belasting- en premiegrondslag in deze landen wordt beperkt door de relatief grote informele sector, de lage arbeidsdeelname en de hoge werkloosheid (zie hoofdstuk 6, tabel 6.3). Het concurrentievoordeel van de Baltische staten ligt dus niet zozeer in een eventueel lager aandeel van belasting en premies in de totale loonkosten, maar in de omvang van de totale loonkosten zelf.

Ook in de andere nieuwe lidstaten staat de grondslag van de sociale zekerheid onder druk door de hoge werkloosheid en zal het concurrentievoordeel vooral moeten worden gevonden in de lagere loonkosten en niet in een eventueel lager premieaandeel. In plaats van sociale dumping is veel meer te vrezen voor een vicieuze cirkel waarbij de smalle grondslag leidt tot hoge premies die worden afgewenteld in hogere lonen, waardoor de werkloosheid verder toeneemt en de premiegrondslag verder versmalt. Ook is een situatie denkbaar waarbij hoge premies leiden tot een toename van de informele sector die tevens de premiegrondslag ondermijnt.

Maar ook in het geval dat overheden in de nieuwe lidstaten er in zouden slagen door versoering van de sociale zekerheid de loonkosten substantieel te doen laten dalen, is het de vraag hoe schadelijk dit is voor de oude lidstaten. Ten eerste moet rekening worden gehouden met de geringe economische omvang van deze lidstaten. De onderlinge handel tussen de oude lidstaten is vele malen belangrijker. Ten tweede spelen agglomeratie-effecten die de oude lidstaten een voordeel in de vestigingsplaatsconcurrentie geven. Ten derde zou een daling van de loonkosten, bij een gegeven niveau van de arbeidsproductiviteit, tot een verbetering van de concurrentiepositie van de nieuwe lidstaten leiden en daarmee, zolang de reserves op de arbeidsmarkt dat toelaten, tot een versnelling van het tempo van de inhaalgroei. Dit laatste is gunstig voor de oude lidstaten omdat het tot een grotere vraag naar investeringsgoederen leidt. Verder zal een snellere convergentie leiden tot een vermindering van de transfers van de oude naar de nieuwe lidstaten. Bovendien is het, zoals eerder in dit hoofdstuk betoogd, onwaarschijnlijk dat overheden in de nieuwe lidstaten in een situatie van snelle stijging van de inkomens gekoppeld aan de demografische ontwikkeling, er in zullen slagen om de sociale zekerheid duurzaam te versoeren.

5.5 Conclusie

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de verschillen in het niveau van de socialezekerheidsuitgaven tussen de oude en de nieuwe lidstaten niet zullen leiden tot sociale dumping of dat de gemiddeld lagere sociale uitgaven een rol spelen in de vestigingsplaatscon-

46 Zie: OECD, *Labour markets and social policies in the Baltic countries*, Parijs 2003, pp. 65, 77 en 97; zie verder: Europese Commissie, *Employment in Europe 2003*, Brussel 2003, pp. 83-86.

currentie. Aan de lidstaten blijft ook na de uitbreiding voldoende ruimte om hun sociale preferenties vorm te geven.

De nieuwe lidstaten zullen vooral met de lagere totale loonkosten moeten concurreren op de interne markt en hun slag slaan in de vestigingsplaatsconcurrentie. Daarnaast proberen de nieuwe lidstaten vooral het fiscale instrumentarium in de vestigingsplaatsconcurrentie in te zetten (zie hoofdstuk 4).

Het is verder te verwachten dat de inhaalgroei er (net als destijds in de zuidelijke lidstaten) in een geleidelijke convergentie naar het gemiddeld niveau van de sociale zekerheidsuitgaven in de oude lidstaten zal resulteren. Voor minimumnormen voor de sociale zekerheid lijkt al met al geen reden. De opencoördinatiemethode lijkt vooralsnog de meest geëigende weg om de doelstellingen op het terrein van sociale uitsluiting te bereiken.

6 Benutting van het arbeidspotentieel

6.1 Inleiding

Een van de wegen om de economische groei te bevorderen is een betere benutting van het beschikbare arbeidspotentieel (zie hoofdstuk 2). In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe het Europees beleid hiertoe kan bijdragen.

Bij de betere benutting van het beschikbare arbeidspotentieel kan zowel worden gedacht aan een vergroting van de arbeidsdeelname als aan een betere allocatie van arbeid. De meerwaarde van het Europees beleid bij de verhoging van de arbeidsdeelname staat centraal in paragraaf 6.2. Sinds de Europese Raad van Lissabon zijn er op dit terrein ambitieuze doelstellingen geformuleerd. Naar het zich nu laat aanzien, worden deze doelstellingen niet gehaald.

Met betrekking tot de allocatie gaat het in paragraaf 6.3 vooral om een betere allocatie van arbeid tussen de lidstaten – de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Naast de bespreking van de resterende belemmeringen voor arbeidsmobiliteit in de EU, gaat het hier meer specifiek op twee aspecten:

- de mobiliteit van hooggekwalificeerden;
- de toewijzing van de geldende arbeidsvoorwaarden bij werken in een andere lidstaat.

De aandacht voor de mobiliteit van hooggekwalificeerden vloeit voort uit het belang van kennis en innovatie voor de economische groei (zie verder hoofdstuk 7). Het vraagstuk van de toewijzing van de geldende arbeidsvoorwaarden bij werken in een andere lidstaat speelt bij de liberalisatie van de dienstensector (zie hoofdstuk 3).

Paragraaf 6.4 zet de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk op een rij.

6.2 Meerwaarde Europees beleid bij verhoging arbeidsdeelname

6.2.1 Vergrijzing en arbeidsdeelname

Een hogere arbeidsdeelname is op zich om economische en sociale redenen wenselijk, maar eens te meer van belang met het oog op de komende vergrijzing. Zonder verdere maatregelen zal de vergrijzing van de bevolking in de EU leiden tot een afname van de potentiële beroepsbevolking – de bevolking tussen 15 en 65 jaar – en een hogere grijze druk. Op zich daalt hierdoor de economische groei per hoofd van de bevolking.

Verwachte bevolkingsontwikkeling in de EU

Op basis van de huidige leeftijdsopbouw van de bevolking en projecties over sterfte-, geboorte- en migratiecijfers kan een prognose worden gemaakt van de ontwikkeling van

de bevolking. Tabel 6.1 geeft de verwachte ontwikkeling van de totale bevolking, de bevolking tussen 15 en 64 jaar, en de zogeheten grijze druk.

tabel 6.1 Verwachte bevolkingsontwikkeling in de EU, 2000-2050

	Bevolking (mln)			Bevolking 15-65 (mln.)			Grijze druk*** (%)		
	2000	2050	△(%)	2000	2050	△(%)	2000	2050	△
EU-15	376	364	-3	252	211	-16	24	49	101
NT-12*	106	87	-18	72	50	-30	19	49	156
EU27	482	452	-6	324	261	-19	23	49	112
Duitsland	82	76	-7	56	44	-21	24	49	106
Italië	58	48	-17	39	26	-33	27	61	131
Nederland	16	18	11	11	11	-2**	20	41	104

Toelichting: *De tien nieuwe toetreders plus kandidaat-lidstaten Bulgarije en Roemenië. **De daling van de potentiële beroepsbevolking in Nederland is door afrondingsverschillen niet te zien in de vierde en de vijfde kolom. *** De grijze druk is gedefinieerd als (bevolking 65+/ bevolking 15-64)*100.

Bronnen: R.A.J. Bosman, *Immigratie vanuit historisch en economisch perspectief*, MEB Nederlandsche Bank, MEB Serie no 2003-02, Amsterdam 2003; Harri Cruijssen, Harold Eding en Taeke Gjaltema, *Demographic consequences of enlargement of the European Union with the 12 candidate countries*, CBS, Voorburg/Heerlen 2002.

Uit tabel 6.1 blijkt dat de potentiële beroepsbevolking de eerste helft van de eeuw fors zal krimpen. Dit geldt zowel voor de huidige EU-15 als voor een uitgebreide Unie met 27 lidstaten (de 10 nieuwe toetreders plus Roemenië en Bulgarije). De gemiddelde leeftijd in de nieuwe lidstaten is op dit moment lager dan in de oude lidstaten. Het tempo van de vergrijzing in de eerste helft van deze eeuw (laatste kolom tabel 6.1) is echter hoger dan in de oude lidstaten. De vergrijzing in de uitgebreide Unie wordt dus door de toetreding op korte termijn vertraagd, maar op de lange termijn juist versterkt¹. Het hoge vergrijzings-tempo zorgt samen met de relatief lage levensverwachting ervoor dat de bevolking in de nieuwe lidstaten fors zal dalen. De krimp van de potentiële beroepsbevolking in deze landen zal vanaf in 2008 merkbaar zijn. De huidige lidstaten krijgen na 2011 te maken met een afname van de potentiële beroepsbevolking. Dit zal vooral voelbaar zijn in Duitsland en Italië.

Nederland wijkt wat de absolute ontwikkeling van de (beroeps)bevolking betreft af van de rest van de EU. Mede door het in vergelijking met de andere lidstaten relatief hoge geboortecijfer blijft de bevolking in ons land voorlopig nog groeien. Ook in Nederland ligt het geboortecijfer echter onder het niveau dat voor vervanging van de bevolking zorgt. De bevolkingsgroei neemt hierdoor af en na 2030 zal er van een natuurlijke aanwas van de bevolking geen sprake meer zijn². Na 2030 zal de bevolking alleen nog licht stijgen vanwege een positief migratiesaldo. Hoewel Nederland wat de absolute ontwikkeling van de bevolking betreft afwijkt van de rest van Europa, zal het vergrijzingstempo ongeveer

1 Europese Commissie, *Employment in Europe 2003*, Brussel, 2003, p. 159.

2 Zie verder: Andries de Jong, *Bevolkingsprognose 2002-2050: anderhalf miljoen inwoners erbij*. CBS *Bevolkingstrends*, 1^e kwartaal 2003, pp. 21-26.

gelijk zijn. Door de combinatie van afnemende bevolkingsgroei en stijgende levensverwachting zal ook in ons land de leeftijdssamenstelling van de bevolking flink veranderen.

In tabel 6.1 is geen rekening gehouden met een mogelijke toetreding van Turkije. De Turkse bevolking groeit volgens de bevolkingsprognoses van 68 miljoen in 2000 tot 98 miljoen in 2050³. Deze bevolking is verhoudingsgewijs jong. Door een combinatie van stijgende levensverwachting en dalende geboortecijfers zal ook hier echter een vergrijzing van de bevolking optreden. Er zal daarom hoogstens sprake zijn van enig uitstel van het vergrijzingsproces in de EU maar niet van een ommekeer. Rond 2050 zal de iets jongere leeftijdsopbouw van Turkije naar verwachting nauwelijks meer invloed hebben op de totale leeftijdsopbouw in de uitgebreide EU.

Effecten op de economische groei

Een daling van de potentiële beroepsbevolking leidt bij gelijk blijvende productiviteitsgroei tot een lagere economische groei. Dit wordt een probleem op het moment dat vanwege de vergrijzing, het aantal niet-actieven sneller toeneemt dan het aantal actieven. Dan treedt er een daling van de economische groei per hoofd op en kan de levensstandaard minder snel groeien. Berekeningen laten zien dat als gevolg van de vergrijzing de groei per hoofd in de EU-15 in de eerste helft van deze eeuw jaarlijks met gemiddeld ongeveer 0,5 procentpunt minder zal toenemen (van gemiddeld 2 procent naar 1,5 procent)⁴.

Compensatie door een hogere productiviteitsgroei?

In een spraakmakend artikel uit 1990 stelt een aantal vooraanstaande Amerikaanse economen (Cutler et al.) dat de mogelijke effecten van vergrijzing op de ontwikkeling van de levensstandaard gecompenseerd zouden worden door een hogere productiviteitsgroei⁵. De krapte op de arbeidsmarkt zou een prikkel zijn voor meer innovatie. Volgens bovenstaande berekeningen zou een extra groei van de autonome productiviteitsgroei van 0,5 procentpunt voldoende zijn om de effecten van vergrijzing op het bbp per hoofd op te vangen⁶.

Bij deze optimistische scenario's passen twee kanttekeningen:

- Door de vergrijzing zal het gewicht van arbeidsintensieve diensten in de economie toenemen. Hierdoor zal het al een hele opgave zijn om de bestaande groeivoet van de arbeidsproductiviteit te handhaven⁷.

3 Het volgende is gebaseerd op: Gijs Beets, Turkije op termijn meeste inwoners EU, *Demos*, jaargang 20(3), pp. 17-21.

4 Bosman, op.cit., p. 42; Europese Commissie, The EU Economy: 2002 review, *European Economy*, no. 6/2002, p. 192.

5 Cutler, D.M., J.M. Poterba, L.M. Scheiner en L.H. Summers, An aging society: opportunity or challenge? *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1990, pp. 1-56.

6 Zie ook: D.B.J. Schouten en A.H.J. Kolnaar, De macro-economische betekenis van een kapitaaldekkingstelsel, *Maand-schrift Economie*, jrg. 67, 2003, pp. 103-104.

7 Vergelijk: Arjan Lejour, *Quantifying four scenarios for Europe*, CPB Document, no. 38, Den Haag 2003, pp. 40 en 45.

- Een hogere productiviteitsgroei maakt het door de vergrijzing geïnduceerde verdelingsprobleem wel gemakkelijker, maar lost het probleem niet op⁸.

Vanuit deze achtergrond blijft het desondanks verstandig zowel in te zetten op hogere productiviteitsgroei én een grotere arbeidsparticipatie waarmee de door vergrijzing geïnduceerde krimp van de beroepsbevolking kan worden gemitigeerd⁹.

6.2.2 *Afspraken hogere arbeidsdeelname*

De Europese Raad heeft de afgelopen jaren op zijn bijeenkomsten mede met het oog op een goede voorbereiding op de gevolgen van de vergrijzing een aantal ambitieuze doelstellingen geformuleerd met betrekking tot een hogere arbeidsdeelname¹⁰:

- In 2010 moet de totale arbeidsdeelname 70 procent bedragen en voor vrouwen 60 procent (ER Lissabon, maart 2000).
- Voor 2005 moet de totale arbeidsdeelname 67 procent bedragen en die voor vrouwen 57 procent (ER Stockholm, maart 2001).
- In 2010 moet de arbeidsdeelname van oudere vrouwen en mannen (55-64 jaar) gemiddeld 50 procent bedragen (ER Stockholm, maart 2001).
- De leeftijd waarop mensen stoppen met werken moet in de periode tot 2010 geleidelijk met vijf jaar worden opgetrokken (ER Barcelona, maart 2002). Dit impliceert dat de gemiddelde effectieve uittredeleeftijd in de EU gelijk wordt aan de wettelijke uittredeleeftijd van 65 jaar die in de meeste lidstaten wordt gehanteerd¹¹.

Deze doelstellingen zijn geïmplementeerd in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de open coördinatie op het terrein van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. Met de realisatie van deze doelstellingen zouden de effecten van vergrijzing op de economische groei voor een belangrijk deel geneutraliseerd worden. Volgens de berekeningen van de Europese Commissie kan met een verlenging van de effectieve uittredeleeftijd met vijf jaar ongeveer 70 procent van de daling van het bbp per hoofd worden tegengegaan¹². Realisatie van de doelstellingen impliceert een toename van de werkgelegenheid in de EU met ongeveer 10 procent. Hierdoor neemt het inkomen in de EU met 7,6 procent toe. Nederland profiteert daar op korte termijn van door een toename van de exportmogelijkheden¹³. Op lange termijn is dit gunstig voor ons land doordat de

8 Zie: SER-advies *EU en Vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag 2002, pp. 40 en 41.

9 Simulaties van de Europese Commissie laten zien dat de bijdrage van meer pensioenbesparingen aan hogere groei in de EU beperkt is. Zie: Europese Commissie, *The EU Economy: 2001 review*, *European Economy* 73, Brussel 2001, p. 210.

10 Zie ook: SER-advies *EU en Vergrijzing*, op.cit., p. 58 e.v.

11 Zie: Europese Commissie, *Employment in Europe 2003*, Brussel 2003, pp. 166, 167 en 181-183 voor de relatie tussen de Stockholm-doelstelling met betrekking tot de arbeidsdeelname van ouderen en de verhoging van de effectieve uittredeleeftijd.

12 Zie: Europese Commissie, *The EU Economy 2001 review*, op.cit., p. 199.

13 Zie uitbreider: CPB, *Centraal Economisch Plan 2004*, Den Haag 2004., pp. 146 en 147.

grotere productie in de EU tot een daling van de prijzen van goederen en diensten leidt die Nederland uit de EU importeert. Daarnaast zal de stijging van de productie in de EU met extra groei van investeringen in kennis gepaard gaan, waarvan ook Nederlandse bedrijven baat bij kunnen hebben.

De verhoging van de arbeidsdeelname is geen doel op zich. Waar het om gaat is dat de individuele kosten (minder vrije tijd) en baten (meer inkomen) in lijn worden gebracht met de maatschappelijke kosten en baten. Dit impliceert dat bij de verschillende afwegingsmomenten gedurende de arbeidslevensloop steeds sprake moet zijn van een juiste prikkelstructuur¹⁴. Vooral de beslissing om eerder dan de wettelijke pensioenleeftijd met werken te stoppen wordt sterk beïnvloed door de fiscale behandeling en actuariële neutraliteit van uitrederegelingen.

Realisatie van de doelstellingen

De gemiddelde arbeidsdeelname in de EU-15 bedroeg in 2003 ongeveer 64,5 procent. De tussentijdse doelstelling met betrekking tot de totale arbeidsdeelname – 67 procent in 2005 – zal niet worden gehaald. Dit is deels terug te voeren op de conjuncturele ontwikkeling. Het gaat hier immers om de arbeidsdeelname van werkzame personen: hogere werkloosheid leidt daarom tot een lagere arbeidsdeelname. Om de einddoelstelling in 2010 te realiseren zou er de komende zes jaar een forse groei van de arbeidsdeelname moeten plaatsvinden. Op grond van de huidige ontwikkelingen lijkt dit weinig waarschijnlijk.

Gezien het feit dat de stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen een structurele component heeft – de cohorten met een lage arbeidsdeelname worden in de loop van de tijd steeds meer vervangen door cohorten met een hogere arbeidsdeelname – lijkt de kans groter dat de specifieke einddoelstelling met betrekking tot de arbeidsdeelname van vrouwen wel wordt gehaald.

Daarentegen noemt de Europese Commissie de ontwikkeling van de arbeidsdeelname van ouderen in het licht van de afgesproken doelstellingen ronduit verontrustend¹⁵. De kloof tussen het werkelijke cijfer en de doelstelling – het zogeheten implementatiegat – is hier het grootst (zie tabel 6.2). Dit geldt met name voor de zuidelijke lidstaten. De achterstand van de zuidelijke lidstaten is des te verontrustender gezien het hoge tempo van vergrijzing in deze lidstaten.

Ook België loopt ver achter bij realisatie van de doelstellingen met betrekking tot de arbeidsdeelname van ouderen. De Nederlandse achterstand lijkt minder groot dan die van de meeste andere lidstaten. De Nederlandse cijfers worden echter vertekend door het hoge aantal deeltijdwerkers. In voltijdsequivalenten heeft Nederland niet alleen een

14 Zie: CSED-rapport, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, SER, Den Haag 2001, p. 84.

15 Zie: Europese Commissie, *'Lissabon waarmaken'*, COM(2004) 29, Brussel, 21-01-2004, pp. 9 en 10.

implementatiegat bij oudere werknemers, maar ook ten aanzien van de totale arbeidsdeelname (12 procentpunten) en, gezien het grote percentage vrouwelijke deeltijdwerkers, vooral bij de arbeidsdeelname van vrouwen (18 procentpunten)¹⁶.

tabel 6.2 Implementatiegat doelstellingen arbeidsdeelname (in personen) EU-15, 2002 (in procenten)

	Totaal (70)*	Vrouwen (60)	Ouderen (50)
B	10,1	8,6	23,3
DK			
D	4,7	1,2	11,6
EL	13,3	17,5	10,3
ESP	11,8	15,9	10,3
F	7,0	3,3	15,2
IRL	4,7	4,6	1,9
I	14,5	18,0	21,1
L	6,3	8,4	21,7
NL			7,7
A	0,7		20,0
P	1,8		
FIN	1,9		2,2
SW			
UK			
EU-15	5,7	4,4	9,9

Toelichting: implementatiegat is het verschil tussen de doelstelling in 2010 en de realisatie in 2002. Bijvoorbeeld: *gezamenlijke doelstelling totale arbeidsdeelname is 70 procent; totale arbeidsdeelname in België bedraagt 59,9 procent: implementatiegat België is 10,1 procent. Lege vakjes duiden erop dat er geen sprake is van een implementatiegat (de werkelijke arbeidsdeelname in 2002 ligt hoger dan het streefdoel in 2010). De arbeidsdeelname is hier gedefinieerd als de werkzame beroepsbevolking als percentage van de totale beroepsbevolking (nettoarbeidsdeelname), beide uitgedrukt in personen.

Bron: Europese Commissie, *Employment in Europe 2003*, op.cit., p. 29.

Voor de EU-25 ligt de gemiddelde arbeidsdeelname in 2002 1,4 procentpunt lager dan voor de EU-15¹⁷. De arbeidsdeelname in de nieuwe lidstaten ligt nergens boven de 70 procent (zie tabel 6.3). Dit heeft te maken met de hoge werkloosheid en de lage arbeidsdeelname van ouderen. Dit laatste wordt veroorzaakt door de tot voor kort lage wettelijke pensioenleeftijd en het veelvuldig gebruik van vervroegde uittredingsregelingen in verband met herstructureringen.

16 De totale arbeidsdeelname in voltijdsequivalenten in Nederland bedroeg in 2002 58,1 procent, die voor vrouwen 42 procent. Zie: Europese Commissie, *Employment in Europe 2003* op.cit., p. 221.

17 De arbeidsdeelname in de tien nieuwe lidstaten bedroeg gemiddeld 55,9 procent. De totale beroepsbevolking in de nieuwe lidstaten bedraagt 20 procent van de beroepsbevolking in de huidige lidstaten. Hieruit volgt dat de arbeidsdeelname in de EU-25 in 2002 62,9 procent bedraagt. Zie: Europese Commissie, *Employment in Europe 2003* op.cit., p. 44. Verder is de werkloosheid in de nieuwe lidstaten erg hoog (pp. 24-26).

tabel 6.3 Arbeidsdeelname en werkloosheid in de nieuwe lidstaten, 2001 (in procenten)

	Arbeidsdeelname werkzame personen				Werkloosheid
	Totaal	Vrouwen	55-59 jaar	60-64 jaar	
Cyprus	65,5	52,5	60,5	35,1	4,5
Tsjechië	64,9	56,8	50,2	16,9	n.b.
Estland	60,6	57,1	58,4	29,4	12,3
Hongarije	55,9	49,4	33,7	7,6	5,7
Letland	58,2	54,3	49,3	21,8	12,9
Litouwen	60,1	58,5	56,8	26,4	16,5
Polen	55,1	49,3	37,7	20,9	18,6
Slowakije	56,3	51,1	34,5	6,1	19,7
Slovenië	62,7	58,5	29,0	15,1	5,9
EU-15	64,0*	54,9*	51,9	22,6	7,4*

Bron: Europese Commissie, *The Social Situation in the European Union*, Brussel 2003, pp. 203 en 184; * gegevens voor Malta ontbreken.

Om aan de doelstellingen in 2010 te voldoen zou de arbeidsdeelname in de EU-25 tussen 2002 en 2010 meer dan 7 procentpunten moeten stijgen. Hiervoor zouden ongeveer 22 miljoen banen moeten worden geschapen. Aangezien voor dit jaar nauwelijks groei van het aantal banen wordt verwacht, zouden er na 2004 jaarlijks dus minstens 3 miljoen banen per jaar moeten bijkomen. Alleen in het topjaar 2000 werd een dergelijke banengroei gehaald¹⁸. Het lijkt dus weinig realistisch dat de EU-25 de Lissabon-doelstellingen met betrekking tot de arbeidsdeelname haalt.

6.2.3 Meer bevoegdheden of minder ambitieuze doelstellingen?

Vraagstelling

Het Europees werkgelegenheidsbeleid is geschoeid op de opencoördinatiemethode. Deze methode heeft een intergouvernementeel karakter (zie hoofdstuk 2). Er is nauwelijks sprake van delegatie van bevoegdheden van de lidstaten naar de Europese instellingen: de zeggenschap over de instrumenten voor het arbeidsmarktbeleid blijft bij de lidstaten. De Europese Commissie doet op basis van de conclusies van de Europese Raad voorstellen voor richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid. Samen met de Raad stelt de Commissie een verslag op over de werkgelegenheidssituatie in de lidstaten en de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren. De Raad kan op aanbeveling van de Commissie besluiten aanbevelingen aan de lidstaten te geven. Als de lidstaten daaraan geen gehoor geven volgen er geen sancties. Gezien de beperkte voortgang bij het realiseren van de doelstellingen in een aantal lidstaten kan de vraag worden gesteld of er geen zwaardere coördinatiemiddelen moeten worden ingezet:

- Is meer delegatie van bevoegdheden en instrumenten wenselijk?
- Moeten lidstaten gesanctioneerd worden voor het niet nakomen van de gemaakte afspraken?

18 Europese Commissie, *Employment in Europe 2003*, op.cit., pp. 28 en 44.

Meer bevoegdheden of sancties?

Om na te gaan of zwaardere vormen van beleidsafstemming dan de opencoördinatiemethode gewenst zijn, loopt deze paragraaf de mogelijke redenen van centralisatie van het werkgelegenheidsbeleid na: externe effecten en schaalvoordelen (zie hoofdstuk 2).

Het is daarbij zinvol twee vormen van centralisatie te onderscheiden: delegatie en *commitment*¹⁹.

Bij delegatie wordt zowel de besluitvorming over de doelstellingen van het beleid als de beslissing over inzet van de instrumenten op een bovennationaal bestuursniveau gebracht. Een dergelijke overdracht van bevoegdheden is nodig als het gemeenschappelijk doel niet anders, of minder effectief, bereikt kan worden. Dit is het geval als de maatregelen van de afzonderlijke lidstaten niet effectief zijn vanwege externe effecten of schaaffecten.

Delegatie van bevoegdheden op het terrein van het werkgelegenheidsbeleid zou overigens zeer grote consequenties hebben voor de totale bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten op sociaal-economisch terrein. Het zou impliceren dat de lidstaten zeggenschap uit handen geven over de instrumenten om de arbeidsdeelname te verhogen (zie hoofdstuk 2):

- de hoogte en structuur van de belastingdruk;
- de hoogte en structuur van de uitkeringen;
- de regulering van de arbeidsmarkt.

Dit zijn allemaal terreinen waar de lidstaten in beperkte mate (ontslagbescherming; zie hoofdstuk 5) of geen (hoogte en structuur van de uitkeringen en tarieven in de inkomstenbelasting) bevoegdheden aan de EU hebben overgedragen.

Bij de tweede vorm – *commitment* – worden de lidstaten door afspraken over mogelijke sancties sterker verplicht zich aan het gezamenlijke doel te houden. Het blijft aan de afzonderlijke lidstaten zelf om te bepalen hoe ze de gemeenschappelijke doelstelling willen bereiken. Er vindt dus geen overdracht van bevoegdheden met betrekking tot de inzet van het beschikbare beleidsinstrumentarium plaats.

Delegatie van beleid? Overdracht van instrumenten?

Voor de vraag of delegatie nodig is, moet worden nagegaan of centralisatie van beleid het makkelijker maakt om de arbeidsdeelname te verhogen vanwege externe effecten of schaaffecten van de beleidsmaatregelen. Wordt de effectiviteit van de maatregelen die de afzonderlijke lidstaten nemen vergroot als het beleid wordt gecentraliseerd?

Wat de *externe effecten* betreft kan in dit verband gewezen worden op de mogelijkheid dat de baten van het beleid van de afzonderlijke lidstaten vooral neerslaan in andere lidsta-

19 Vergelijk: *An Agenda for a Growing Europe: Making the System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission (Sapir-rapport), Brussel 2003, pp. 76 en 77.

ten. De afzonderlijke lidstaten zouden hierdoor worden ontmoedigd de juiste maatregelen te nemen. Het mechanisme waarmee de baten van een grotere arbeidsdeelname kunnen wegvloeien naar een andere lidstaat zijn de macro-economische ruilvoeteffecten²⁰. Doordat de arbeidsdeelname stijgt wordt er meer geproduceerd. Om deze extra productie op de buitenlandse markten af te zetten zouden vervolgens de prijzen van de exportproducten moeten dalen. Dit levert een ruilvoetverlies op voor de lidstaat waar de arbeidsdeelname is gestegen. De baten in de vorm van een lagere prijs slaan deels in andere lidstaten neer. De omvang van dit effect is echter beperkt en het lijkt onwaarschijnlijk dat dit lidstaten ontmoedigt tot het nemen van maatregelen om de arbeidsdeelname te vergroten.

Schaaleffecten kunnen optreden omdat door gemeenschappelijke afspraken een bepaalde zelfbinding mogelijk wordt en de mogelijkheid tot wederzijds leren ontstaat. Deze 'zwakke' schaaffecten pleiten echter niet voor meer delegatie van bevoegdheden, maar eerder voor de opencoördinatieprocedure.

Sterker commitment door sancties?

Uit het voorgaande volgt dat vanuit subsidiariteitsoogpunt er geen redenen zijn om tot een verdere delegatie van bevoegdheden op het terrein van het arbeidsmarktbeleid te komen. De meerwaarde van het Europees beleid ligt niet bij een effectievere inzet van instrumenten. De vervolgvraag is of er – naar voorbeeld van de buitensporige tekortprocedure in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact – sancties zouden moeten staan op het niet nakomen van de afspraken rond de arbeidsdeelname. Deze parallelie blijkt echter niet op te gaan. Wanneer lidstaten begrotingstekorten zouden laten oplopen dan zou dat uiteindelijk – vanwege de druk van een monetaire *bailout* – de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijke monetair beleid schaden. Dit effect treedt dus specifiek op binnen een monetaire unie. Het niet nakomen van de afspraken rond de arbeidsdeelname heeft echter geen direct effect op de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijke monetaire beleid²¹. Een lagere groei in bijvoorbeeld Duitsland ten gevolge van een lage arbeidsdeelname kan nadelig zijn voor de Nederlandse groei²². Dit zou echter ook het geval zijn *zonder* een monetaire unie. Hoewel het dus wenselijk is dat lidstaten maatregelen nemen om de arbeidsdeelname te verhogen, is het voor het functioneren van de EMU dus niet zonder meer noodzakelijk dat hierover harde afspraken worden gemaakt.

Een ander verschil is dat lidstaten over de ontwikkeling van de arbeidsdeelname geen directe controle hebben. Bovendien is de effectiviteit van bepaalde beleidsmaatregelen

20 Zie uitgebreider: CPB, *Centraal Economisch Plan 2004*, op.cit., pp. 145-147.

21 Het is wel zo dat het zonder een toename van de arbeidsdeelname moeilijker wordt om de budgettaire kosten van vergrijzing in toom te houden. Het EG-Verdrag biedt echter voldoende waarborgen om een afwenteling van de vergrijzingslasten op de ECB door overname van schulden of monetaire financiering te voorkomen. Zie: SER-advies *EU en Vergrijzing*, op.cit. pp. 50-53.

22 Zie: CPB, *Centraal Economisch Plan 2004*, op.cit., pp. 143-146.

op sociaal-economisch terrein niet altijd even duidelijk (zie hieronder). Deze slechte meetbaarheid van prestaties maakt sanctiebeleid niet goed mogelijk. Verder kunnen gemeenschappelijke afspraken nuttig zijn voor lidstaten om in eigen land druk op de ketel te houden ('zwakke schaaleffecten'); te veel druk zou echter als een dictaat van Brussel kunnen worden opgevat en daarmee de legitimiteit van de integratie onder druk zetten. Tot slot hebben de recente gebeurtenissen omtrent de Franse en Duitse begrotingstekorten vraagtekens gezet bij de geloofwaardigheid van sancties. In ieder geval moet met de dreiging van sancties spaarzaam worden omgegaan.

Voorlopige conclusie

Uit het bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat een 'zwaardere' vorm van het Europese arbeidsmarktbeleid in de vorm van een verdere delegatie van bevoegdheden of het opleggen van sancties niet goed te verdedigen valt. Het denkbare andere uiterste – het loslaten van de gemeenschappelijk ambities op dit terrein – is gezien het gemeenschappelijk belang bij een hogere economische groei in de EU ook niet wenselijk. De opencoördinatiemethode lijkt vooralsnog in beginsel een goede middenweg. Wel is het de vraag hoe deze methode kan worden versterkt.

6.2.4 *Voorstellen voor versterking van de opencoördinatiemethode*

De kern van het probleem rond de doelstellingen betreffende de arbeidsdeelname is dat lidstaten onderlinge afspraken maken die ze kennelijk óf niet kunnen waarmaken óf zelf niet serieus genoeg nemen. Het probleem is niet dat de Europese Commissie onvoldoende druk op de lidstaten uitoefent²³. Voor een effectievere beleidscoördinatie is het daarom ten eerste van belang dat lidstaten zich binden aan realistische afspraken en dat ze deze afspraken ook voldoende serieus nemen. Dat laatste kan door de Europese en de nationale beleidsagenda meer te zwaluwstaarten. De ultieme sanctie voor het niet nakomen of serieus nemen van afspraken moet van de kiezers in de lidstaten komen. Op deze manier kan de in de open coördinatie voorziene *peer pressure* worden versterkt en er een duidelijkere scheiding van verantwoordelijkheden tussen de EU en de lidstaten worden gemaakt. Daarnaast moet het in de opencoördinatiemethode voorziene beleidsleren serieuzer worden genomen.

Sterkere binding lidstaten aan de onderlinge afspraken

Er is sprake van onvoldoende terugkoppeling van de Europese beleidscoördinatie naar beleidsdiscussies in de lidstaten²⁴. De afspraken worden hierdoor niet voldoende serieus genomen. Regeringen slagen er onvoldoende in om de bevolking te overtuigen van de

23 Uit zowel de voorstellen voor de werkgelegenheidsrichtsnoeren als de aanbevelingen over de tenuitvoerlegging van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten blijkt dat de Europese Commissie de lidstaten consequent op hun tekortkomingen wijst.

24 Zie: Jacques Pelkmans en Jean-Pierre Casey, *Can Europe Deliver Growth? The Sapir Report and Beyond*, CEPS Policy Brief no. 45, Brugge 2004, p. 7.

noodzaak van structurele hervormingen die moeten leiden tot een hogere arbeidsdeelname. De vrijblijvendheid kan worden verminderd door de rol van nationale parlementen te versterken en de lidstaten meer probleemeigenaren te maken²⁵. De nationale parlementen zouden een grotere rol moeten spelen in de vaststelling en de evaluatie van de nationale actieprogramma's. Hiertoe zouden de nationale actieprogramma's ook meer hun vertaling moeten vinden in concrete regeringsverklaringen en programma's. Het gaat er niet zozeer om dat de nationale parlementen toezien op Europese afspraken, maar dat ze hun eigen regering ter verantwoording roepen over de in het regeerprogramma geformuleerde doelen. De lidstaten zouden in hun nationale actieprogramma's duidelijker dan nu het geval is kunnen aangeven hoe ze de gemaakte afspraken denken te bereiken.

De Europese Raad zou afspraken kunnen maken over de betere omzetting van de Europese afspraken in nationale regeerprogramma's en de nationale parlementen kunnen oproepen tot een grotere betrokkenheid bij het evaluatieproces.

Overwogen kan worden dat lidstaten hun eigen doelstellingen voor de stijging van de arbeidsdeelname formuleren. Dit leidt enerzijds tot meer realisme en anderzijds helpt het andere lidstaten en de nationale parlementen om lidstaten sterker ter verantwoording te roepen als ze de eigen doelstellingen niet weten te halen. Een risico is wel dat hierdoor het gezamenlijke ambitieniveau wordt uitgehold.

Serieuzer leren: meer nadruk op beleidsevaluatie

Een van de doelstellingen van de open coördinatie is het bevorderen van beleidsleren. De vraag kan echter worden gesteld: leren van wat? Binnen de EU wordt relatief veel geld (als percentage bbp) uitgegeven aan actief arbeidsmarktbeleid – arbeidsmarktbemiddeling, scholing en training, subsidies voor werk in de private sector en werkcreatie in de publieke sector²⁶. De toetsing van de effectiviteit van deze maatregelen laat echter te wensen over²⁷. Er wordt in Nederland en in andere lidstaten van de EU hiervoor te weinig gebruik gemaakt van beleidsexperimenten. De VS hebben op dit terrein een veel rijkere traditie en ervaring²⁸. Zonder een goed zicht op de effectiviteit van beleid heeft wederzijds leren niet zoveel zin. Er zou dus zowel op nationaal als op Europees niveau meer aandacht moeten komen voor de evaluatie van beleid en het opzetten van beleidsexperimenten. Met andere woorden: de beleidsmakers zouden met elkaar ook moeten uitwisselen hoe ze van elkaar kunnen leren. Op deze manier kan ook meer zicht komen op de

25 Vergelijk: SER-advies *Conventie over de toekomst van Europa*, publicatienr. 03/01, Den Haag 2003, p. 63; Employment taskforce chaired by Wim Kok, *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, Brussel 2003, p. 58.

26 Zie: OECD *Employment Outlook 2001*, op.cit., pp. 21-32. Zie ook: Jochen Kluge en Christopher M.Schmidt, Can Training and employment subsidies combat European unemployment?, *Economic Policy* vol. 17. nr. 35, 2002.

27 Zie: Kluge en Schmidt, op.cit.; B. van der Klaauw, G.J. van den Berg, Goed beleid begint met goede toetsing, *ESB*, 23 november 2001; pp. 905-905; M. Zijl, M. van der Meer, J. van Seters, J. Visser, H.A. Keuzenkamp, *Dutch experiences with the European employment strategy*, SEO, Amsterdam 2002, inz. hfst. 6.

28 Zie; Maarten Cornet en Dinand Webbink, *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*, CPB Document no. 48, Den Haag 2004.

effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid in vergelijking met andere denkbare beleidsmaatregelen zoals een soepelere ontslagbescherming en meer loondifferentiatie, die tot nu toe onderbelicht blijven in het Europese arbeidsmarktbeleid²⁹. Een beter zicht op de effectiviteit van maatregelen maakt het ook mogelijk dat lidstaten elkaar beter ter verantwoording kunnen roepen.

6.3 Beter werkend van de Europese arbeidsmarkt

6.3.1 Inleiding

Het tweede thema van dit hoofdstuk is na de arbeidsdeelname de arbeidsmobiliteit. Een grotere arbeidsmobiliteit in de EU kan leiden tot een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en daardoor tot een efficiëntere allocatie van het beschikbare arbeidspotentieel en daarmee tot een hogere economische groei³⁰. Het betreft hier zowel de arbeidsmobiliteit binnen als tussen de lidstaten (zie voor dit laatste ook het onderstaande kader).

De geringe arbeidsmobiliteit binnen sommige lidstaten zoals Italië en Spanje, hangt vooral samen met hoge mobiliteitskosten door een slecht functionerende huizenmarkt en/of geringe mobiliteitsprikkels als gevolg van relatief hoge uitkeringen en/of geringe regionale loonverschillen³¹. Hierbij speelt ook de strikte ontslagbescherming voor kostwinners een rol. Als gevolg hiervan is er sprake van hardnekkige regionale werkloosheid die tot een verspilling van menselijk kapitaal leidt.

Arbeidsmobiliteit en clustering

Theoretisch gezien is het mogelijk dat migratiestromen clusteringeffecten als gevolg van diepere integratie van goederen- en kapitaalmarkten versterken, waardoor er een extreme concentratie van activiteiten ontstaat. De nieuwe economische geografie onderzoekt onder welke voorwaarden dergelijke clusteringeffecten optreden en wanneer er sprake is van een zogeheten spreidingsevenwicht. Relevante factoren blijken hierbij te zijn: transportkosten, het aandeel van de verwerkende industrie en de voorkeuren van consumenten*. In dit soort modellen kan in afwezigheid van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit er ook clustering of agglomeratie ontstaan als er voldoende binnenlandse arbeidsmobiliteit is, in het bijzonder als de potentiële mobiliteit tussen de “footloose” (industrie)sectoren en de dienstensector groot is. Over het algemeen is deze vorm van arbeidsmobiliteit binnen de lidstaten beperkt.

29 Pelkmans en Casey, op.cit., pp. 9 en 10.

30 Daarnaast is arbeidsmobiliteit van belang voor het opvangen van schokken in de vraag naar of het aanbod van arbeid. Zie: SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU*, publicatienr. 01/04, Den Haag 2003, pp. 32 en 33.

31 Ibid., pp. 37-39.

De mogelijkheid dat door het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten omvangrijke migratiestromen op gang komen die leiden tot sterke clusteringeffecten is echter van theoretische aard. Taal- en cultuurverschillen en de daarmee verbonden voorkeuren voor het wonen in eigen land leggen een bovengrens op aan de mobiliteit van de factor arbeid in Europa.

- * Zie: Steven Brakman, Harry Garretsen en Charles van Marrewijk, *An introduction to geographical economics*, Cambridge 2001, inz. hfst. 3 en 4; Diego Puga, *European Regional Policies in the Light of Recent Location Theories*, CEPR Discussion Paper No. 2767, London 2001.

Zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven, is de meerwaarde van Europees beleid voor de werking van de arbeidsmarkten binnen de lidstaten beperkt. Een hogere arbeidsmobiliteit binnen de lidstaten is primair een zaak van de lidstaten zelf. Voor het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit *tussen* de lidstaten is de meerwaarde van Europees beleid echter evident. In 2001 heeft de SER advies uitgebracht over arbeidsmobiliteit in de EU. Hierin zijn de belangrijkste belemmeringen geïnventariseerd. In paragraaf 6.3.2 wordt nagegaan welke voortgang bij het wegnemen van de verschillende belemmeringen is geboekt. Daarnaast besteedt deze paragraaf aandacht aan twee specifieke aspecten van arbeidsmobiliteit:

- De mobiliteit van hooggekwalificeerden en studenten (paragraaf 6.3.3). Dit moet in samenhang worden gezien met de versterking van de kenniseconomie in de EU (hoofdstuk 7).
- De geldende arbeidsvoorwaarden voor werknemers die in een andere lidstaat werkzaamheden verrichten (paragraaf 6.3.4). Hier bestaat een nauwe samenhang met de liberalisering van de dienstenmarkt (zie paragraaf 3.3.2).

6.3.2 *Resterende belemmeringen voor arbeidsmobiliteit*

Geboekte voortgang wegnemen belemmeringen arbeidsmobiliteit

In het eerder genoemde SER-advies is een aantal belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit geïdentificeerd³². Tabel 6.4 geeft hiervan een overzicht. Tevens is opgenomen welke voortgang er sinds 2001 is geboekt bij het wegnemen van de belemmeringen.

32 SER-advies, *Arbeidsmobiliteit in de EU*, op.cit., p.11

tabel 6.4 Voortgang wegnemen voornaamste belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit

Beleidssterrein	Voornaamste belemmeringen volgens SER-advies in 2001	Maatregelen die sinds 2001 zijn genomen om belemmeringen weg te nemen
Verblijfsrechten	<p>Lacunes in de regelgeving met betrekking tot werkzoekenden en uitzendkrachten. Hierdoor ontstaan ook problemen in de uitvoeringspraktijk met betrekking tot de verblijfsrechten van deze groepen. Dit bemoeilijkt het vinden van een baan in een andere lidstaat.</p> <p>Uitsluiting van derdelanders aan vrij verkeer van werknemers.</p>	<p>Voorstel nieuwe Europese regelgeving betreffende het verblijfsrecht van burgers van de Unie en hun familieleden (COM(2001) 257). Over het gewijzigd voorstel (COM(2003) 1999) is op 22 september 2003 een politiek akkoord bereikt in de Raad Concurrentievermogen.</p> <p>Richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003 regelt de verblijfsrechten van derdelanders die langer dan vijf jaar in een lidstaat verblijven en hun toegang tot de arbeidsmarkt in een 'tweede' lidstaat.</p>
Toegang tot beroepen	<p>Restrictieve toegang in bepaalde lidstaten tot beroepen in de publieke sector.</p> <p>Onvoldoende diploma-erkenning in beroepsonderwijs en opleidingen.</p>	<p>Aanscherping door het Hof van de toegestane restricties (zie onder meer arrest Anker C-47/02).</p> <p>Voorstel voor een nieuwe richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (COM(2002) 199. Richtlijn vervangt 15 oude richtlijnen en maakt wederzijdse erkenning makkelijker. Europees Parlement na eerste lezing akkoord op 12 februari 2004.</p>
Informatievoorziening over de vraag naar arbeid respectievelijk het arbeidsaanbod in andere lidstaten	Beperkt gebruik van de Europese vacaturebank.	Nieuw Europees portaal voor arbeidsmobiliteit geopend op 19 september 2003.
Wettelijke sociale zekerheid	Uitsluiting van derdelanders van verordening 1408/71.	Verordening 859/2003 van 14 mei 2003 breidt personele werkingssfeer verordening 1408/71 uit tot legaal verblijvende derdelanders.
Aanvullende pensioenen	<p>Risico pensioenbreuk en onvoldoende pensioenopbouw door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • lange wacht- en verwervingsperiodes in sommige lidstaten en lage dekkingsgraad aanvullende pensioenen; • onmogelijkheid internationale waardeoverdracht; • ontbreken van grensoverschrijdende pensioenfondsen; • fiscale drempels voor waardeoverdracht en deelname aan grensoverschrijdende pensioenen. 	Richtlijn 2003/41/EG van 3 juni 2003 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening zet eerste stap naar grensoverschrijdende bedrijfspensioenfondsen. Effectiviteit wordt echter beperkt door ontbrekend fiscaal kader.

Het blijkt dat er sinds 2001 in betrekkelijke stilte behoorlijke voortgang is geboekt bij het wegnemen van de resterende belemmeringen voor arbeidsmobiliteit. Met name de rechten van derdelanders in het vrije verkeer zijn door twee nieuwe richtlijnen versterkt. Ook heeft de Raad een akkoord bereikt over nieuwe Europese regelgeving met betrekking tot het verblijfsrecht. Deze vult een aantal lacunes in de bestaande regelgeving op en verduidelijkt de rechten en plichten van werkzoekenden en mensen met een tijdelijk contract. Tevens wordt vooruitgang geboekt met een nieuwe richtlijn voor de erkenning van beroepskwalificaties. Dit is met het oog op de vrijmaking van het dienstenverkeer van belang.

Resterende knelpunten

Er is nog onvoldoende vooruitgang geboekt bij het opzetten van een Europees kader voor de wederzijdse erkenning van diploma's en beroepskwalificaties in niet-gereguleerde beroepen³³. De Europese Raad van Brussel (maart 2004) heeft aangegeven hierover snel overeenstemming tussen de lidstaten te willen bereiken³⁴. Het meest dringende knelpunt is waarschijnlijk de fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende pensioenopbouw (zie uitgebreider paragraaf 4.2.2).

Vrijmaking werknemersverkeer nieuwe lidstaten

Werknemers uit de nieuwe lidstaten kunnen voorlopig nog geen gebruikmaken van de rechten die uit het vrije verkeer voor werknemers voortvloeien (zie paragraaf 3.3.4). Bijna alle oude lidstaten hebben maatregelen getroffen die het vrije verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten beperkingen opleggen. De beperkende maatregelen gelden minimaal voor twee jaar. De meeste lidstaten hebben aangekondigd de situatie na twee jaar te heroverwegen. Tot 2009 kunnen lidstaten zonder meer beperkende maatregelen handhaven. Pas na 2011 zijn deze verboden. Duitsland, waar naar verwachting de meeste mensen naar toe zullen gaan, heeft besloten om in principe gebruik te maken van de maximale overgangstermijn tot 2011.

Het gevaar bestaat dat lidstaten als Nederland, in principe voor twee jaar overgangsmaatregelen hebben genomen, deze met het oog op de Duitse situatie alsnog zullen verlengen tot uiterlijk 2011. De besluitvorming rond het vrijmaken van het werknemersverkeer heeft laten zien dat lidstaten vooral naar Duitsland kijken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat zolang Duitsland niet tot liberalisatie overgaat, de migratiestroom uit de nieuwe lidstaten die oorspronkelijk naar Duitsland zou gaan, zich naar elders verplaatst³⁵. Hierbij wordt vergeten dat Duitsland en Oostenrijk met name in een bijzondere positie verkeren wegens hun nabijheid tot de nieuwe lidstaten en de daarmee samenhan-

33 Zie: Europese Commissie, *Onderwijs en opleiding 2010: De dringende noodzaak tot hervormingen voor het welslagen van de strategie van Lissabon*, COM(2003) 685, Brussel, 11 november 2003, p. 17.

34 Europese Raad van Brussel, *Conclusies van het voorzitterschap*, Brussel 2004, punt 41.

35 Een andere mogelijkheid is dat overgangstermijnen leiden tot uitstel van de migratiebeslissing naar het land van voorkeur. Zie: CPB-notitie *Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden*, Den Haag 2004, p. 9.

gende netwerkeffecten. Een en ander leidt vervolgens tot een soort domino-effect waarbij restrictieve maatregelen van de ene lidstaat restrictieve maatregelen van de andere lidstaat uitlokken.

Een lange overgangstermijn is schadelijk voor de legitimiteit van het integratieproces in de nieuwe lidstaten. Het is ook onnodig in het licht van de verwachte migratiestromen³⁶. Bovendien verhindert het een betere inzet van het beschikbare arbeidspotentieel in de EU en is daarmee schadelijk voor de economische groei. Voor Nederland valt bijvoorbeeld te wijzen op de bestaande tekorten aan technisch personeel en personeel in de tuinbouw. Om over twee jaar een herhaling van het domino-effect te voorkomen, zouden de lidstaten zich gezamenlijk moeten vastleggen op een tijdstip voor de liberalisatie van het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten, bijvoorbeeld vóór 2007.

6.3.3 *Mobiliteit van hooggekwalificeerden en studenten*

Het belang van een Europese arbeidsmarkt voor hooggekwalificeerden

Zoals in hoofdstuk 7 nader zal worden beargumenteerd, kan de EU vanwege te behalen schaafeffecten een belangrijke rol spelen in het verbeteren van de voorwaarden voor meer innovatie. Een belangrijk onderdeel van de na te streven Europese kennisruimte is een Europese arbeidsmarkt voor onderzoekers en andere hooggeschoolde kenniswerkers. Een dergelijke arbeidsmarkt kan leiden tot meer specialisatie, een beter gebruik van schaafeffecten en een snellere verspreiding van technologische kennis binnen de EU.

Voor een hogere groei is het nodig dat de EU meer onderzoekers vasthoudt respectievelijk aantrekt³⁷. Een Europese arbeidsmarkt voor hooggekwalificeerden versterkt de positie van de EU in de vestigingsplaatsconcurrentie. De EU loopt hier achter bij de VS. Er is sprake van een braindrain van hooggeschoolde EU-burgers naar de VS³⁸. Ook trekt de EU in vergelijking met de VS relatief weinig hooggekwalificeerden uit andere werelddelen aan. Door meer keuzemogelijkheden, verbetering van de carrièreperspectieven en ruimere toegang tot onderzoeksfondsen zal Europa er beter in slagen hoger gekwalificeerd personeel vast te houden dat anders naar de in dit opzicht meer efficiënte Amerikaanse arbeidsmarkt zou uitwijken³⁹. Om de braindrain naar de VS te stoppen is het natuurlijk ook van belang dat de lidstaten goede voorwaarden scheppen voor een wetenschappelijke carrière in de EU door meer te investeren in onderwijs en onderzoek.

36 Dit wordt bevestigd door recent onderzoek. Zie: Hubert Krieger, *Migration trends in an enlarged Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2004.

37 Over de vraag of de EU op lange termijn ook behoefte heeft aan lager opgeleide migranten lopen de meningen in de economische literatuur uiteen.

38 Volgens een persbericht van het Iers voorzitterschap werken circa 400.000 Europese wetenschappers in de VS, zo'n 40 procent van de Amerikaanse wetenschappelijke gemeenschap. Persbericht Iers voorzitterschap EU, 21 januari 2004; zie: www.eu2004.ie/templates/news.

39 Vergelijk: European Economic Advisory Group at CES-Ifo, *Report on the European Economy 2003*, München 2003, p. 129.

Belemmeringen voor een Europese arbeidsmarkt voor hooggekwalificeerden

Hooggeschoolde werknemers krijgen te maken met dezelfde belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit als andere werknemers. Aangezien het gewicht van de aanvullende pensioenvoorziening in de totale oudedagsvoorziening voor hooggekwalificeerden in de regel groter is dan voor laaggeschoolden, ligt het wel voor de hand dat de belemmeringen ten aanzien van de aanvullende pensioenvoorziening voor hooggekwalificeerden zwaarder wegen. Overwogen zou kunnen worden om met het afbouwen van belemmeringen voor grensoverschrijdende pensioenen juist te beginnen met deze categorie werknemers. Gedacht kan onder meer worden aan een Europees pensioenfonds voor onderzoekers met een bijpassend fiscaal kader, of een speciaal fiscaal regime voor voortgezette pensioenopbouw in het herkomstland⁴⁰.

Versterking van de positie van de EU in de concurrentie om hooggeschoolden

Om de EU aantrekkelijker te maken voor hooggekwalificeerden van buiten de EU, kan, zoals onlangs is voorgesteld door de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ), overwogen worden kennismigranten al na een relatief kort verblijf in een van de EU-lidstaten de vrijverkeersrechten te verlenen⁴¹. In dit verband bepleit de ACVZ de totstandkoming van een Europese werk- en verblijfskaart. Verschillende lidstaten passen hun arbeidsmigratiebeleid aan om hun land aantrekkelijker te maken voor kennismigranten. Met de door de ACVZ voorgestelde maatregelen kunnen hierbij schaalvoordelen behaald worden. Bovendien versterkt de maatregel de mobiliteit op de Europese markt voor hooggekwalificeerden. Overigens stelt de ACVZ ook een aanpassing van het Nederlandse arbeidsmarkt migratiebeleid voor hooggeschoolde werknemers voor (zie kader). Deze voorstellen komen deels overeen met voorstellen van het Innovatieplatform⁴².

Deze voorstellen van de ACVZ sluiten eveneens aan bij recente voorstellen van de Europese Commissie voor de harmonisatie van de voorwaarden van toegang en verblijf van onderzoekers uit derde landen. Deze voorstellen bestaan uit een ontwerp richtlijn en twee voorstellen voor aanbevelingen van de Raad⁴³. Deze voorstellen moeten het enerzijds makkelijker maken voor private of publieke onderzoeksinstituten om mensen van buiten de EU aan te trekken en anderzijds het voor deze mensen makkelijker te maken om in een andere lidstaat te verblijven of zich in een andere lidstaat te vestigen. Tegelijkertijd pleit de Commissie voor het nemen van flankerende maatregelen om een brain-drain uit ontwikkelingslanden te voorkomen.

40 Vergelijk L. Soete en B. ter Weel, *Innovation, knowledge creation and technological policy in Europe*, MERIT, Maastricht 1999.

41 Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, *Vorbij de horizon van 'Amsterdam', Een advies over het Europese beleid inzake asiel, arbeids- en gezinsmigratie na 1 mei 2004, ten behoeve van het Nederlandse voorzitterschap*, Den Haag, februari 2004, p. 28.

42 Zie: <http://www.innovatieplatform.nl/>.

43 Europese Commissie, *Communication on the presentation of a proposal for a directive and two proposals for recommendations on the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community*, COM(2004) 178, Brussels, 16 maart 2004.

Aanpassing Nederlandse arbeidsmigratiebeleid voor hooggekwalificeerden

De ACVZ doet in haar advies *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie* een aantal voorstellen om Nederland aantrekkelijker te maken voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten:

- 1 Start een proef met een aanbodgericht toelatingsprogramma voor hooggekwalificeerde migranten naar Brits model.
- 2 Stel dit programma ook open voor afgestudeerden en promovendi van buiten de Europese Economische Ruimte die in Nederland een studie of promotie afronden.
- 3 Stel hooggekwalificeerde arbeidsmigranten snel een permanente verblijfstitel ter beschikking.
- 4 Voer een forse verlaging van de verschuldigde leges in voor verstrekking en verlening van een verblijfsvergunning.
- 5 Biedt gezinsleden van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten direct vrije toegang tot de arbeidsmarkt.

- Bron: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, Den Haag 2004, inz. p. 14.

Meer uitwisseling van studenten

De basis voor een carrière op de Europese markt voor hooggekwalificeerden moet worden gelegd in de studietijd. Studenten moeten nog meer dan nu reeds het geval is de kans krijgen een tijdlang hun studie in een andere lidstaat voort te zetten. Op deze manier kunnen onder meer ervaringen worden opgedaan met taal- en cultuurverschillen en kunnen de nodige contacten worden gelegd. De Europese Commissie stelt in dit verband voor ernaar te streven dat het aantal studenten dat gebruikmaakt van Europese uitwisselingsprogramma's stijgt van 1 miljoen in 2002 naar 3 miljoen in 2010⁴⁴. Hiervoor zijn meer financiële middelen vereist. Daarnaast moet de grensoverschrijdende erkenning van studiepunten en dergelijke makkelijker worden (zie ook paragraaf 7.4.3 over de Europese Hogeronderwijsruimte).

6.3.4 *Detachering en de vrijmaking van het dienstenverkeer*

Een belangrijk aspect bij de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit betreft de toewijzing van de geldende arbeidsvoorwaarden bij werken in een andere lidstaat: zijn hierbij de arbeidsvoorwaarden van het werkland relevant of van het oorsprongland? Deze vraag is van belang bij de vrijmaking van het dienstenverkeer (zie uitgebreider paragraaf 3.3.2).

44 Europese Commissie, *Building our common future. Policy challenges and budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*, COM(2004) 101, Brussel, 10 februari-2004, p. 12; Europese Commissie, *The new generation of community education and training programmes after 2006*, COM(2004) 156, Brussel, 9 maart 2004.

Het is om twee redenen een complexe vraag.

Ten eerste omdat hierbij verschillende uitgangspunten over de werking van de interne markt botsen. Het vrije verkeer van werknemers is grotendeels op het werklandbeginsel gebaseerd, terwijl bij het vrije verkeer van diensten het oorspronglandbeginsel wordt toegepast. Het resultaat van deze botsing is een regeling die juridisch zeer complex is gemaakt waarbij er in het vrije verkeer van werknemers uitzonderingen zijn op het werklandprincipe en waarbij er in het vrije verkeer van diensten uitzonderingen zijn op het oorspronglandprincipe.

Ten tweede omdat er een evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds de bescherming van werknemers tegen discriminatie op basis van nationaliteit en anderzijds de mogelijkheid voor concurrentie op basis van arbeidsvoorwaarden als element van comparatieve voordelen.

Deze paragraaf begint met het weergeven van de spanning tussen het werklandbeginsel in het vrije verkeer van werknemers en het oorspronglandbeginsel in het vrije verkeer van diensten. Daarna komen de recente Commissie-voorstellen voor de liberalisatie van de dienstenmarkt aan de orde. Besloten wordt met een beoordeling van deze voorstellen.

Vrije verkeer en het werklandbeginsel

Het vrije verkeer van werknemers is gebaseerd op het werklandbeginsel. Artikel 39 van het EG-Verdrag stelt dat het vrije verkeer inhoudt dat elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen werknemers wordt afgeschaft wat de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden betreft. Het artikel bepaalt verder dat werknemers het recht hebben te verblijven in een andere lidstaat teneinde daar een beroep uit te oefenen in overeenstemming met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden. Deze verdragsbepalingen zijn verder uitgewerkt in onder meer richtlijnen over het verblijfsrecht en de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

Toepassing van het werklandbeginsel beschermt werknemers tegen discriminatie op basis van nationaliteit. De keerzijde hiervan is een zekere afscherming van de nationale arbeidsmarkt. Deze afscherming geldt met name de sectoren die niet of beperkt blootstaan aan de concurrentie op de goederen- en dienstenmarkt.

Spanning werklandbeginsel en vrij verkeer van diensten

Het werklandbeginsel staat op gespannen voet met de vrijheid van dienstverlening. Dit is met name aan de orde bij detachering – het uitzenden door een onderneming van een werknemer naar een andere lidstaat teneinde daar voor rekening van die onderneming tijdelijke arbeid te verrichten. Dat kan zowel rechtstreeks als wel indirect via een uitzendbedrijf bij een andere onderneming aldaar. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie verlangt het vrije verkeer van diensten de afschaffing van iedere maatregel die de werkzaamheden van de dienstverrichter in een andere lidstaat verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt⁴⁵. Het opleggen van verplichtingen aan buitenlandse dienstverleners die voortvloeien uit toepassing van het werklandbeginsel, kan in principe als

een belemmering worden opgevat. Ook het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (EVO) staat op gespannen voet met het toepassen van het werklandbeginsel bij detachering. Volgens dit Verdrag blijven tijdens detachering als regel de oorspronkelijke arbeidsvoorwaarden van kracht.

De detacheringsrichtlijn

Er is ondanks het bovenstaande ook weer geen sprake van een onverkorte toepassing van het oorspronglandbeginsel. De zogeheten detacheringsrichtlijn uit 1996 maakt voor toepassing van het oorspronglandbeginsel bij op detachering gebaseerde grensoverschrijdende dienstverlening een aantal uitzonderingen⁴⁶. Deze richtlijn bepaalt dat de arbeidsvoorwaarden van werknemers die in een andere lidstaat werkzaamheden verrichten aan de wettelijke voorwaarden van het werkland, moeten voldoen op de volgende terreinen:

- a maximale werk- en minimale rustperioden;
- b minimumaantal betaalde vakantiedagen;
- c minimumlonen;
- d voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers;
- e gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
- f beschermende maatregelen voor bijzondere groepen werknemers (zwangere vrouwen, jongeren);
- g bepalingen inzake non-discriminatie.

Voor de bouwsector geldt bovendien dat niet alleen aan de wettelijke eisen moet worden voldaan, maar ook aan de desbetreffende eisen die zijn vastgelegd in algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten. De richtlijn is in Nederland omgezet in de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (WAGA).

De richtlijn biedt de mogelijkheid om ook voor andere sectoren dan de bouw te eisen dat aan bovenwettelijke verplichtingen zoals neergelegd in cao's wordt voldaan. De volgende lidstaten hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt: Oostenrijk, België, Spanje, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal en Luxemburg. In deze lidstaten gelden de bovenwettelijke regelingen voor alle sectoren. De Nederlandse regering staat afwijzend tegenover uitbreiding van de WAGA tot andere sectoren dan de bouwnijverheid⁴⁷.

Opgemerkt kan worden dat, met uitzondering van het minimumloon, voor alle aspecten waarop volgens de detacheringsrichtlijn het werklandbeginsel moet worden toegepast de

45 Zie voor een verwijzing naar de desbetreffende arresten van het Hof: I. van der Steen, Bepalingen op het vrije dienstenverkeer ter bescherming van werknemers, *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, nr. 4, april 2000, p. 89.

46 *Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten*, PB 1997 L 18/1.

47 Zie: *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*, brief staatssecretaris Rutte, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 407, nr. 1, p. 28.

lidstaten tevens gebonden zijn aan Europese minimumnormen (zie tabel 5.1 in hoofdstuk 5).

Voor de sociale zekerheid geldt als hoofdregel de toepassing van de wetgeving in het werkland. In verordening 1408/71 is voor gedetacheerde werknemers hierop een uitzondering gemaakt. Op voorwaarde dat de detachering niet langer dan 12 maanden duurt, geldt het oorspronglandbeginsel. De socialezekerheidswetgeving van de lidstaat waar het bedrijf gevestigd is, waaraan de gedetacheerde werknemer normaal verbonden is, blijft dus van kracht. Eventueel kan hierop nog een verlenging van een jaar volgen. Artikel 17 van de verordening biedt bovendien de mogelijkheid voor twee of meer lidstaten om onderlinge afspraken te maken over langere uitzonderingsperioden⁴⁸.

Belemmeringen voor het ter beschikkingstellen van werknemers

De Europese Commissie heeft onlangs een voorstel gedaan voor een kaderrichtlijn betreffende diensten op de interne markt (zie paragraaf 3.3.2). Deze richtlijn moet leiden tot een verdere liberalisering van de dienstenmarkt. Het voorstel is gebaseerd op een inventarisatie van de belangrijkste belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten. Met betrekking tot de terbeschikkingstelling van personeel worden de volgende belemmeringen gesignaleerd⁴⁹:

- De regelingen voor voorafgaande aangifte die voor grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van personeel vereist zijn, leveren vaak administratieve moeilijkheden op. Sommige lidstaten vereisen bij een periode van langere terbeschikkingstelling een verblijfsvergunning.
- Hoge administratieve lasten en nauwgezette en systematische controles ook bij regelmatige en kortstondige terbeschikkingstelling.
- Dubbele lasten als gevolg van toepassing van het werklandbeginsel die een restrictieve werking hebben op kortstondige dienstverlening en zwaar drukken op het mkb en dienstverleners in grensgebieden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om verschillende loonberekeningsmethoden en stortingen in een vakantiefonds in het werkland.
- Versterking van het restrictieve effect door zware sancties.
- Zware procedures en strenge voorwaarden voor terbeschikkingstelling van burgers van derde landen.
- Vestigingseisen voor uitzendbureaus. Verbodsbepalingen ten aanzien van uitzendarbeid.

De voorstellen van de Europese Commissie voor vrijmaking van het dienstenverkeer

Om de bovenstaande belemmeringen weg te nemen, stelt de Commissie een duidelijker taakverdeling voor tussen het land van oorsprong en de lidstaat van terbeschikkingstel-

48 In de praktijk wordt echter nauwelijks van de mogelijkheid tot verlenging gebruikgemaakt. Zie: P. Donders, D. Pieters en P. Schoukens, *Application of the Provisions of Regulation (EEC) 1408/71 and the Issue of Posting: Facts, Problems and Comments*, in: Paul Schoukens (ed.), *Prospects of Social Security Co-ordination*, Leuven 1997, p. 64.

49 Europese Commissie, *De toestand van de interne markt voor diensten*, COM(2002) 441, Brussel 2002, pp. 24-28.

ling met betrekking tot administratieve controleprocedures. Tevens doet de commissie voorstellen hoe deze procedures toe te passen.

Het voorstel van de Commissie voor de liberalisering van het dienstenverkeer laat de detachingsrichtlijn onaangetaast. Als algemene regel wordt weliswaar voor dienstverrichters het oorspronglandprincipe toegepast, maar hierop wordt een uitzondering gemaakt voor de aspecten die geregeld zijn in de detachingsrichtlijn⁵⁰. Het is dan ook de vraag of de Commissievoorstellen voor de liberalisering van het dienstenverkeer ver genoeg gaan en of de detachingsrichtlijn niet geamendeerd zou moeten worden. Hierbij valt met name te wijzen op drie punten:

- De mogelijkheid om ook bovenwettelijke bepalingen dwingend op te leggen, leidt tot hoge administratieve lasten en vaak tot dubbele heffingen voor dienstverleners.
- De geringe afwijkingsmogelijkheden in de detachingsrichtlijn. Slechts voor dienstverbanden korter dan een maand en voor werkzaamheden van geringe omvang biedt de detachingsrichtlijn de mogelijkheden voor bepaalde onderdelen van de richtlijn het werklandbeginsel niet toe te passen.
- De mogelijkheid de detachingsrichtlijn sterk te vereenvoudigen. De richtlijn eist voor een aantal terreinen toepassing van het werklandbeginsel. Zoals aangegeven bestaan er, met uitzondering van het minimumloon, voor al deze terreinen Europese minimumnormen. Aangezien de Europese minimumnormen vaak een hoog niveau van bescherming bieden, kan de noodzaak en meerwaarde voor toepassing van het werklandbeginsel worden betwijfeld.

Detachering en illegale tewerkstelling

Gezocht moet worden naar een nieuw evenwicht tussen enerzijds de bescherming van werknemers en anderzijds de vereisten van een goede werking van de dienstenmarkt. Een mogelijkheid hiertoe is meer mogelijkheden voor toepassing van het oorspronglandbeginsel toe te staan, maar tegelijkertijd ook meer te investeren in informatiesystemen die misbruik door bijvoorbeeld brievenbusfirma's moeten tegengaan. In dit verband kan ook gewezen worden op recente voorstellen van de Europese Commissie om het begrip detachering nader te omschrijven⁵¹. Hiermee kan worden voorkomen dat uitzendbureaus zich uitsluitend richten op het detacheren van personeel naar het buitenland om daarmee hogere premies in de onvangende lidstaat te ontwijken.

50 Zie: COM(2004) 2, op.cit., artikelen 16.1 (hoofdregeel oorspronglandprincipe) en 17.5 (uitzondering detachingsrichtlijn).

51 Deze voorstellen zijn gedaan in het kader van het voorstel tot vereenvoudiging en modernisering van Verordening 1408/71. Het gaat om de bepaling dat een werkgever alleen personeel kan detacheren als hij normaliter in de uitzendende lidstaat werkzaamheden verricht. Deze voorstellen zijn een codificatie van een besluit van de Administratieve Commissie die betrokken is bij de uitvoering van Verordening 1408/71. Zie: *EU-socialezekerheidscoördinatie: vereenvoudiging en modernisering van verordening (EEG) nr. 1408/71*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 21 501-31, nr. 41, p. 6.

De detacheringsrichtlijn is mede ontstaan uit de bezorgdheid over de toename van illegale werknemers in de bouwsector. Het is echter de vraag of de detacheringsrichtlijn de problemen rond illegale werknemers oplost. Het betreft hier in eerste instantie de handhaving van nationale regels. Door hoge eisen te stellen aan het terbeschikking stellen van werknemers zou illegale tewerkstelling zelfs in de hand gewerkt kunnen worden. Bovendien leiden de hoge eisen tot hoge transactiekosten voor legale werknemers in sectoren waar de illegale tewerkstelling geen probleem is.

6.4 Conclusie

In verband met een gewenste hogere economische groei en met het oog op de vergrijzing van de beroepsbevolking is het van belang het beschikbare arbeidspotentieel in de EU beter te benutten. Het gaat hierbij om een vergroting van de arbeidsdeelname en een betere allocatie van arbeid.

Bij de maatregelen die lidstaten moeten nemen om de arbeidsdeelname te vergroten is de meerwaarde van Europees beleid gering; er is hier hoogstens sprake van ‘zwakke’ schaaffecten van beleid (zelfbinding en wederzijds leren). Dit neemt niet weg dat gemeenschappelijke doelstellingen met betrekking tot de arbeidsdeelname nuttig kunnen zijn. Lidstaten moeten deze doelstellingen wel serieus nemen. Dit kan door het nationale beleid en het Europese beleid meer met elkaar te zwaluwstaarten. Lidstaten moeten meer dan nu het geval is probleemeigenaren worden. In dit hoofdstuk is hiervoor een aantal voorstellen gedaan:

- Zie toe dat lidstaten de gemaakte afspraken vertalen in hun regeringsprogramma's en in concrete beleidsvoornemens waarop ze door hun nationale parlementen kunnen worden afgerekend. Voer systematische beleidsevaluaties uit en betrek nationale parlementen hierbij.
- Laat lidstaten meer hun eigen doelstellingen bepalen.

De meerwaarde van het Europees beleid ligt vooral bij het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit, waardoor er een betere allocatie van arbeid tot stand kan komen. Dit is ook van belang voor het beter functioneren van de interne markt voor diensten.

Er is de laatste jaren voortgang geboekt bij het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. In dit hoofdstuk is gepleit voor de volgende aanvullende maatregelen:

- Het vrijmaken van het werknemersverkeer uit de nieuwe lidstaten vóór 2007.
- Het scheppen van een Europese markt voor hooggekwalificeerden. Dit vereist het wegnemen van fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende pensioenopbouw. De basis voor deze markt kan worden gelegd door bevordering van de uitwisseling van studenten. In de daarbij relevante programma's moet meer worden geïnvesteerd. Om deze markt aantrekkelijk te maken voor mensen van buiten de EU, zouden deze mensen versneld een verblijfsvergunning voor de gehele EU moeten krijgen.

- Een versoepeling ten aanzien van de op het werklandbeginsel gebaseerde regels voor detachering van werknemers. Hierbij moet een nieuw evenwicht worden gevonden tussen enerzijds een adequate bescherming van werknemers tegen discriminatie op basis van nationaliteit en anderzijds een goede werking van de interne markt voor diensten. Dit kan door meer mogelijkheden voor toepassing van het oorspronglandbeginsel toe te staan en tegelijkertijd meer te investeren in Europese informatiesystemen die misbruik door bijvoorbeeld brievenbusfirma's moeten tegengaan. Deze beleidsrichting zou nader verkend moeten worden.

7 Investeren in de kenniseconomie

7.1 Inleiding

De aard van de economische groei is de afgelopen decennia sterk veranderd. Om de toekomstige welvaartsgroei zeker te stellen moeten westerse economieën zich omvormen: van *factor driven* naar *innovation driven*¹. Zo constateert de OESO op basis van haar groeistudie: “By any number of measures, scientific advances, technological change and innovation have become key drivers of economic performance.”² Bovendien is een internationale oriëntatie onontbeerlijk³:

As this report has emphasised, the benefits to be had from international technology and knowledge flows are also growing in importance, not only in small countries where they often dwarf the contribution of the domestic science and technology base, but also in large nations with much greater S&T resources. (...) As science and innovation become more international, it will be essential to find ways to open national systems to greater international collaboration. Human resource issues also require further examination in an international context.

Het is tegen deze achtergrond dat de Lissabon-strategie erop is gericht te investeren in de Europese kenniseconomie. Daarnaast speelt het proces van de vergrijzing, waardoor alle Europese landen te maken krijgen met op termijn krimpende en oudere (beroeps)bevolkingen. De toekomstige welvaartsgroei wordt daardoor vooral bepaald door het groeipad van de arbeidsproductiviteit, met kennis en innovatie als cruciale determinanten. Aangezien kennisontwikkeling en innovatie in toenemende mate in internationaal verband tot stand komen, is hierbij tevens de verhouding tussen het nationale en EU-beleidsniveau aan de orde.

Dit hoofdstuk begint met een korte probleembeschrijving (par. 7.2). Het belang van de kenniseconomie voor de toekomstige economische groei staat hierbij centraal. De analyse spitst zich toe op de achterblijvende groei van de arbeidsproductiviteit van de meeste EU-lidstaten ten opzichte van de Verenigde Staten.

Vervolgens schetst paragraaf 7.3 de aangrijpingspunten voor het EU-beleid: schaafeffecten en grensoverschrijdende kennispillowers. In het verlengde hiervan komen de hoofdlijnen van het huidige kennis- en innovatiebeleid aan bod. Tot slot positioneert deze paragraaf dit beleidsterrein in het bredere beleidskader dat een hogere groei van de arbeidsproductiviteit moet bewerkstelligen.

1 Zie bijvoorbeeld: SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08, Den Haag, inz. pp. 42-44.

2 OECD, *Science, Technology and Industry Outlook; Drivers of Growth: Information Technology, Innovation and Entrepreneurship*. Paris 2001, p. 51.

3 OECD, *Science, Technology and Industry Outlook; Drivers of Growth*, op.cit., pp. 115 en 116.

De daaropvolgende paragrafen 7.4 tot en met 7.6 gaan achtereenvolgens in op de doelstellingen, instrumenten en financiële middelen:

- Paragraaf 7.4 is gewijd aan de Barcelona-doelstellingen om de R&D-inspanningen op een hoger niveau te tillen en de daarmee verbonden concepten van een Europese onderzoeksruimte en een Europese hogeronderwijsruimte.
- Paragraaf 7.5 besteedt aandacht aan enkele EU-instrumenten: de kaderprogramma's, de *European Research Council* en het Gemeenschapsoctrooi.
- In paragraaf 7.6 komt de vraag aan de orde hoe een ambitieuzer Europees kennis- en innovatiebeleid moet worden gefinancierd.

Paragraaf 7.7 bevat ten slotte de conclusies.

7.2 Economische groei en de kenniseconomie

Achterblijvende groei van de arbeidsproductiviteit

Tegen de achtergrond van de op termijn krimpende en verouderende beroepsbevolkingen van de EU-lidstaten (zie hoofdstuk 6) is een hoger groeipad van de arbeidsproductiviteit van cruciaal belang voor de toekomstige welvaartsontwikkeling. Momenteel ligt de gemiddelde arbeidsproductiviteit per gewerkt uur in de meeste EU-15-landen iets onder het Amerikaanse niveau; een vijftal landen – waaronder Nederland – scoort daarentegen hoger (tabel 7.1). In vergelijking hiermee blijft het niveau van de Japanse arbeidsproductiviteit sterk achter.

Vanuit een dynamisch perspectief blijkt dat er midden jaren negentig een omslag plaatsvond. Tot dat moment lag de gemiddelde productiviteitsgroei in de EU-lidstaten nog flink boven het Amerikaanse groeipad. Sindsdien blijft de productiviteitsgroei in de meeste EU-lidstaten achter. Zweden en de latere toetreders Ierland en Griekenland vormen een positieve uitzondering.

Aangezien het aantal gewerkte uren in de Verenigde Staten de afgelopen twee decennia veel sterker is gestegen dan in de Europese Unie bleef de gemiddelde inkomensgroei per hoofd van de bevolking in de VS boven het EU-gemiddelde; binnen de EU-15 had alleen Ierland steeds een hogere inkomensgroei dan de VS. Ondanks een redelijke ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit blijft de inkomensgroei in Japan sinds het begin van de jaren negentig achter door een teruglopend arbeidsvolume.

tabel 7.1 Ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit (niveau en groei) en de inkomensgroei, 1980-2002

	Arb. prod. per uur (niveau, VS = 100)					Arbeidsproductiviteitsgroei per uur (in procenten)					Inkomensgroei per hoofd (in procenten)				
	1980	1990	1995	2000	2002	1980-89	1990-94	1995-99	2000-02	1980-89	1990-94	1995-99	2000-02		
	Oostenrijk	90.0	91.9	94.8	100.9	99.0	1.7	1.8	3.2	0.8	2.3	2.0	2.8	0.9	
België	95.2	103.5	109.8	114.1	108.8	2.3	2.3	2.8	-0.7	1.9	1.6	2.7	0.7		
Denemarken	90.2	94.3	100.4	98.5	98.1	1.9	2.4	1.6	1.5	2.0	2.0	2.7	1.5		
Finland	67.2	78.2	84.8	88.7	88.0	3.0	2.8	2.9	1.4	3.1	-0.7	4.8	1.1		
Frankrijk	93.7	108.3	109.9	106.2	106.1	2.9	1.4	1.3	1.7	2.3	1.1	2.7	1.4		
Duitsland	96.2	89.2	102.5	103.4	102.5	2.5	4.0	2.2	1.3	2.2	2.0	1.8	0.4		
Griekenland	59.8	57.5	56.0	58.3	61.2	1.0	0.6	2.8	4.2	1.6	1.2	3.4	4.0		
Ierland	58.2	75.1	84.6	101.2	104.2	4.1	3.6	5.7	3.2	3.6	4.7	9.8	4.7		
Italië	94.6	99.4	105.3	100.3	96.8	2.0	2.3	1.0	-0.1	2.2	1.3	1.9	1.1		
Nederland	108.3	113.7	115.2	107.6	104.5	1.9	1.4	0.6	0.3	2.2	2.1	3.7	0.7		
Portugal	46.2	47.3	53.2	56.1	54.3	1.7	3.5	3.1	0.1	3.2	1.7	3.9	1.0		
Spanje	68.8	79.8	84.4	75.4	72.3	3.0	2.3	-0.3	-0.4	2.9	1.5	3.8	2.2		
Zweden	85.3	82.1	85.5	86.7	87.1	1.1	2.0	2.2	2.0	2.0	0.7	3.3	1.5		
Ver. Koninkrijk	72.4	77.7	85.2	84.6	83.5	2.2	3.0	1.8	1.1	2.6	1.8	2.9	1.7		
Europese Unie	84.9	88.9	95.7	93.7	92.1	2.3	2.6	1.5	0.8	2.4	1.6	2.7	1.3		
Verenigde Staten	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.4	1.1	2.0	1.7	3.2	2.4	4.0	1.3		
Japan	61.4	71.3	73.6	74.9	72.7	3.0	1.8	2.3	0.2	4.0	1.4	1.4	-0.7		

Bron: M. Mahony and B. van Ark (ed.), *EU productivity and competitiveness: An industry perspective – Can Europe resume the catching-up process?* Europese Commissie, Luxemburg 2003, inz. pp. 19 en 20.

Van 'catching up' naar 'technology frontier'

Mahoney en Van Ark schrijven de bovengenoemde omslag in het midden van de jaren negentig enerzijds toe aan economische aanpassingen in de Amerikaanse economie⁴. Mede onder invloed van Japanse investeringen en het *first mover* voordeel op het terrein van ICT kon de industriële sector in de VS een sterke concurrentiepositie opbouwen. De ICT-producerende sector was daar zelf onderdeel van. Tegelijkertijd ontwikkelde ook de Amerikaanse dienstensector (handel, financiële en zakelijke dienstensector) zich gunstig door een toenemende benutting van ICT.

Anderzijds slaagden de meeste EU-lidstaten er niet in om volledig van de nieuwe technologische ontwikkelingen te profiteren. Toetredende landen (Ierland, Finland, Spanje, Portugal) konden (een deel van) het *catch-up* potentieel benutten, maar vooral de oude lidstaten liepen tegen grenzen aan: "As the most advanced European countries were approaching the US productivity level, the benefits of technology borrowing got gradually exhausted."⁵ De studiegroep-Sapir spreekt in dit verband over het naderen van de *technology frontier*: "*innovation at the frontier has become the main engine of growth*".⁶ In zijn oratie geeft Van Ark aan dat een versnelling van intensief ICT-gebruik in de Europese economieën niet vanzelfsprekend is⁷. Een belangrijke beperking is de fragmentatie van de Europese arbeidsmarkten en productmarkten en de late doorvoering van structurele hervormingen. De productiviteitseffecten in de Verenigde Staten zijn volgens Van Ark mede toe te schrijven aan hervormingen en liberalisering van productmarkten over een periode van meer dan drie decennia.

De voorgaande historische schets vormt de achtergrond voor de rest van dit hoofdstuk (zie ook kader). De snelle technologische ontwikkeling (in het bijzonder op het terrein van de ICT) en de liberalisering van wereldmarkten – die de mondialisering mogelijk maakte – vragen om structurele veranderingen in de Europese economieën, zowel op nationaal als EU-niveau. In lijn met het voorgaande komt de studiegroep-Sapir tot een diagnose ten behoeve van een Europese groeiagenda⁸. Tot de elementen uit deze groeiagenda behoren onder meer een dynamisering van de interne markt, meer investeringen in kennis, een verbetering van het macro-economische beleidsraamwerk voor de EMU en een herschikking van het EU-budget.

4 M. Mahony and B. van Ark (ed.), *EU productivity and competitiveness: An industry perspective*, op.cit., inz. p. 21.

5 Ibid. p. 21.

6 Studiegroep-Sapir, *An Agenda for a Growing Europe: Making the System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Brussels 2003, inz. p. 29.

7 B. van Ark, *Productiviteit, technologie en groei: een zaak van investeren?* Oratie Rijksuniversiteit Groningen, 10 april 2001, inz. p. 16.

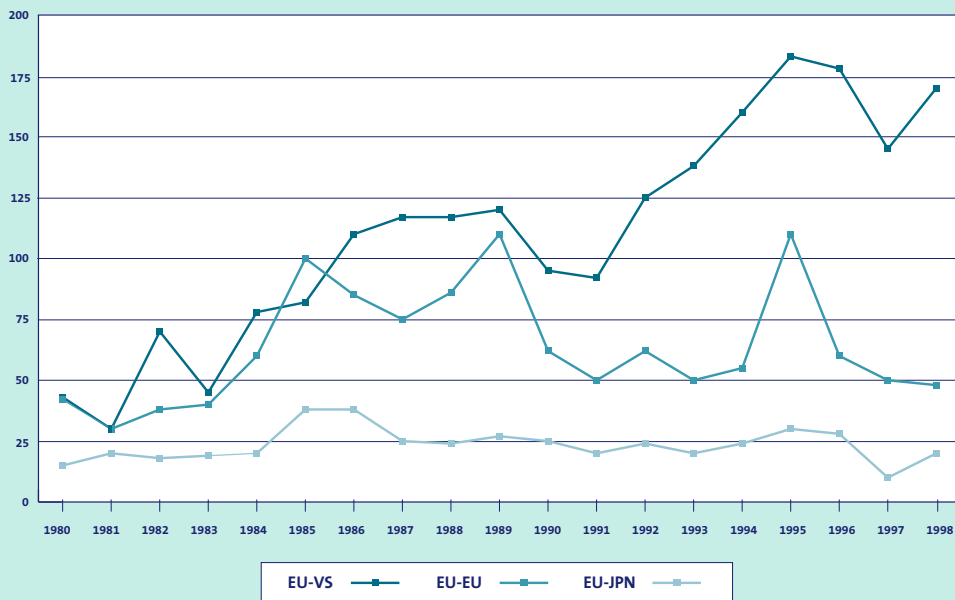
8 Studiegroep-Sapir, *An Agenda for a Growing Europe: Making the System Deliver*, op.cit.

Structurele veranderingen op macro- en microniveau

Uit de analyse van de studiegroep-Sapir blijkt dat de naoorlogse economische groei in Europa vooral gebaseerd was op bewezen technologische concepten en organisatievormen (standaardisatie, massaproductie). De ‘goede voorbeelden’ – hoofdzakelijk uit de Verenigde Staten – konden op grote schaal worden geïmplementeerd, vooral door grote ondernemingen die profiteerden van schaalvoordelen. De geleidelijke afbraak van intra-Europese handelsbarrières droegen bij tot de inhaalgroei, die de meeste West-Europese landen vooral in de jaren vijftig en zestig doormaakten. De industriële productieprocessen absorbeerden grote aantallen laaggeschoolde arbeidskrachten. Innovaties hadden vooral een incrementeel karakter en vonden veelal hun oorsprong in grote R&D-centra in het moederland van grote (internationale) ondernemingen. Inmiddels zijn vele technologieën mondiaal beschikbaar en is de kennis om hiervan gebruik te maken grotendeels gecodificeerd. Een groeiende groep landen in Azië, Zuid-Amerika en Midden- en Oost-Europa beschikt over een redelijk opgeleide beroepsbevolking en kan door de lage arbeidskosten op een groot aantal industriële mondiale markten actief zijn. Per saldo is hiermee in de EU-15 industriële werkgelegenheid verloren gegaan.

De mondialisering, de opkomst van nieuwe technologieën en een veranderende consumentenvraag (minder gestandaardiseerde goederen, meer diensten) hebben ertoe geleid dat Europese ondernemingen in toenemende mate internationale samenwerking zijn gaan zoeken. Dit proces startte in de jaren tachtig; het perspectief van economische integratie (Europa 92) en het groeiende besef van Europese ondernemingen dat zij technologisch achterbleven zijn hiervoor plausibele verklaringen. Uit onderzoek van Narula komt naar voren dat na de totstandkoming van de interne markt het aantal strategische samenwerkingsverbanden binnen de EU weer terugzakte (figuur 7.1). Dit is mogelijk de weerslag van de golf van overnames en fusies in de tweede helft van de jaren tachtig en door de herpositionering van enkele grote Europese bedrijven. Zo stapte Philips uit de computers en werd dit bedrijf samen met AT&T actief in de telecommunicatiesector. Dit type allianties verklaart mede de toename van het aantal Europees-Amerikaanse samenwerkingsverbanden in de jaren negentig. Een andere verklaring voor dit laatste verschijnsel is de wens van veel Amerikaanse bedrijven om via een Europese partner vaste voet op de interessante Europese markt te krijgen.

figuur 7.1 Jaarlijkse aantal strategisch technologische allianties van EU-ondernemingen, naar nationaliteit van de partner



- Bronnen: Studiegroep-Sapir, *An Agenda for a Growing Europe: Making the System Deliver*, op.cit., inz. par. 4.1.2; R. Narula, *Globalisation and trends in international R&D alliances*, MERIT-Infonomics Research Memorandum series nr. 2003-001, Maastricht 2003, p. 36.

Bijzondere positie toetredingslanden

Bovenstaande analyse richt zich vooral op de rijkere, technologisch geavanceerde lidstaten van de EU-15. De toetredingslanden bevinden zich grotendeels nog in de *catching up* fase. Hoewel ook in deze landen nieuwe technologieën als ICT hun intrede doen, valt voor hen nog veel welvaartswinst te behalen langs de weg van kapitaalaccumulatie en imitatie. Met de toetreding tot de EU kunnen schaalvoordelen worden benut. Zekere verschuivingen van industriële activiteiten van de oude naar de nieuwe lidstaten zullen het gevolg zijn. De kortetermijn nadelen hiervan voor de oude lidstaten zullen echter niet opwegen tegen de langetermijnpbrengsten voor de oude én nieuwe lidstaten. De toetredingslanden beschikken over een relatief goedkope en behoorlijk geschoolde beroepsbevolking⁹, waardoor ze op basis van lage prijzen hun exportpositie kunnen versterken. Dit neemt niet weg dat enkele van deze landen in staat moeten worden geacht in bepaalde sectoren al vrij snel aan te haken bij sommige lidstaten van de EU-15¹⁰. Wanneer de lid-

9 Ruim 90 procent van de beroepsbevolking in de toetredingslanden heeft een diploma minimaal op het niveau van de middelbare school behaald. Zie: Scholing is in nieuwe lidstaten beter dan in EU, *Staatscourant*, woensdag 7 april 2004.

10 M. Jansen and M. Landesmann, European competitiveness: quality rather than price, in: J. Fagerberg, P. Guerrieri and B. Verspagen, *The Economic Challenge for Europe: Adapting to innovation based growth*, Cheltenham/Northampton 1999, pp. 46-82.

staten deze richting succesvol inslaan, kunnen zij zich ontwikkelen tot ‘groeidynamo’s’ (zie ook paragraaf 5.2)¹¹.

7.3 Communautair kennis- en innovatiebeleid

In deze paragraaf staan de volgende vragen centraal:

- Op welke gronden is voor de EU een rol voor de bevordering van kennis- en innovatie weggelegd (subsidiariteit)?
- Wat zijn de hoofdlijnen van het huidige communautaire kennis- en innovatiebeleid, mede in het licht van het bredere EU-beleidskader gericht op de bevordering van de arbeidsproductiviteit?

7.3.1 Theoretische argumenten voor supranationaal beleid

In het Verdrag van Amsterdam (1997) is een hoofdstuk opgenomen over onderzoek en technologische ontwikkeling (Research and Technological Development; RTD). Kort samengevat was daarbij de kerngedachte dat voor het toekomstige individuele en collectieve welzijn van EU-ingezetenen kwalitatief goede en relevante RTD onmisbaar is¹². Er zijn diverse redenen om supranationaal beleid te voeren. Hieronder komen de belangrijkste aan de orde: schaalvoordelen en grensoverschrijdende kennisspillovers.

Schaalvoordelen

Dat de EU op het terrein van RTD een eigen verantwoordelijkheid heeft, komt mede voort uit de ontwikkelingen in deze sector zelf. Zo wordt kwalitatief hoogwaardig onderzoek steeds complexer en in toenemende mate interdisciplinair, wordt dit type onderzoek steeds duurder en is er steeds meer kritische massa nodig. Om een leidende rol in een wetenschapsgebied te spelen, is daardoor veelal internationale samenwerking vereist. Dit geldt vooral voor de natuur-, levens- en technische wetenschappen, waar omvangrijke investeringen in laboratoria en infrastructuur nodig zijn. Daarnaast speelt het speculatieve karakter van sommige grote onderzoeksprojecten. Door internationale samenwerking worden dan de (financiële) risico's gedeeld.

Het EU-beleid moet fragmentatie en verspilling tegengaan, onder meer door uniforme standaarden en normen af te spreken (zie kader). Een grote thuismarkt verhoogt het onderzoeksrendement¹³. Marktintegratie heeft door schaafeffecten en hogere bedrijfsrendementen een positieve invloed op de R&D-uitgaven¹⁴. De EU heeft hier een duidelijk nadeel ten opzichte van grote economieën als de Verenigde Staten en Japan en de opko-

11 J. Pelkmans en J.P. Casey, *Can Europe deliver growth? The Sapir Report and Beyond*. CEPS Policy Brief no. 45, Brugge 2004; zie: www.ceps.be.

12 Europese Commissie, *Why European Research?* Zie: www.europa.eu.int/research/why.htm.

13 J. Eaton, E. Gutierrez and S. Kortum, European technology policy, *Economic Policy*, oktober 1998, pp. 405-438.

14 Europese Commissie, The EU Economy 2003 Review, *European Economy*, no. 6, Brussel 2003, p. 108.

mende grootmachten als China en India. Ongecoördineerde onderzoeksprogrammering over 25 lidstaten is dan ook een luxe die de EU zich niet kan veroorloven. In het bijzonder voor kleine landen is communautair beleid ter bevordering van samenwerking en schaalvergroting van groot belang om een soort Europese ‘wetenschappelijke wapenwedloop’ te voorkomen¹⁵. Het maatschappelijke belang van de kenniseconomie is gelegen in de mogelijkheden die zij biedt voor grotere maatschappelijke welvaart, voor een hogere kwaliteit van leven voor zoveel mogelijk mensen, met respect voor culturele waarden, voor de natuurlijke omgeving (milieu, biodiversiteit, natuurlijke omgeving) voor toekomstige generaties¹⁶.

Uniforme technische standaarden en normen

Supranationaal beleid kan ervoor zorgen dat er in de desbetreffende landen uniforme standaarden en normen worden afgesproken, zodat schaalvoordelen mogelijk worden en er zich concurrerende markten kunnen ontwikkelen. Een goed voorbeeld hiervan is de mobiele telefoon (GSM). De basis werd gelegd met een Europese richtlijn uit 1987. Op grond hiervan gingen diverse consortia met de ontwikkeling van mobiele telefoons aan de slag, waardoor er een felle concurrentie op de Europese markt ontstond. Aangewakkerd door een grote vraag naar het gebruik van GSM's een enorme vlucht. De creatie van een EU-wijde infrastructuur in 1993 was een extra impuls voor de markt van mobiele telefonie. Niet alle interventies gericht op Europese standaardisering zijn overigens succesvol. Zo geeft Pelkmans het voorbeeld van de ontwikkeling van een standaard voor kleurentelevisies. Uiteindelijk verloor de analoge HDTV (*high definition television*), de Europese standaard, het van de digitale televisie die in de VS werd ontwikkeld. De Europese standaard bleek te vroeg gekozen; consumenten waren niet van de kwaliteiten overtuigd en kozen voor de nieuwere Amerikaanse technologie.

- Bron: J. Pelkmans, *European Integration: Methods and Economic Analysis*. Harlow 2001, pp. 242 en 245.

Kennispillovers

Net zoals nationale ondernemingen in toenemende mate samenwerkingsverbanden met buitenlandse counterparts aangaan, kunnen internationale kennispillovers (uitstralingseffecten) een grotere rol van de EU bij het kennis- en innovatiebeleid rechtvaardigen¹⁷. R&D-investeringen hebben namelijk niet alleen voordelen voor de investeerder zelf; ook anderen (afnemers, klanten) hebben hier profijt van. Landsgrenzen spelen hier-

15 F.A. van Vught, *Virtù Heroica – Heldenmoed voor de Kennismaatschappij*, diesreden bij de opening van het Academisch Jaar 2003-2004, Universiteit Twente 2003, inz. p. 25.

16 Zie: H.H.F. Wijffels, De Kenniseconomie: sleutel tot maatschappelijke welvaart, *Internationale Spectator*, februari 2001, p. 62.

17 Zie voor een uitgebreide beschrijving van allerlei vormen van internationale kennispillovers: M. Cornet, *Het Vijfde Kaderprogramma voor R&D van de Europese Unie*, CPB-werkdocumentnr. 111, Den Haag 1999.

bij maar een beperkte rol. Communautair beleid is daarom gerechtvaardigd om onderinvestering in R&D-activiteiten te corrigeren. Uit empirische studies komt dan ook naar voren dat buitenlandse R&D-inspanningen een positief effect hebben op de binnenlandse productiviteit; dit effect is vooral sterk voor landen met een open economie. Nederland profiteert bijvoorbeeld in belangrijke mate van kennisspillovers vanuit andere EU-lidstaten¹⁸. Zo heeft ons land profijt van Duitse investeringen in R&D; ook de omgekeerde relatie blijkt op te gaan¹⁹. Kennisspillovers vanuit andere delen van de wereld zijn voor Nederland van veel geringe betekenis. Het effect van internationale spillovers neemt af bij een sterke regionale specialisatie als gevolg van vergaande arbeidsdeling. Via de indirecte weg van een efficiëntere allocatie van productiefactoren resulteert dit uiteindelijk echter wel in welvaartwinst voor de betrokken landen.

7.3.2 Hoofdpijnen van het EU-beleid

Deze paragraaf schetst de hoofdpijnen van het communautaire kennis- en innovatiebeleid en plaatst dat vervolgens in het bredere beleidsraamwerk, dat zich richt op de bevordering van de arbeidsproductiviteit.

Het communautaire kennis- en innovatiebeleid

Het streven naar een dynamische en concurrerende kenniseconomie vormt het hart van de Lissabon-strategie. Om aan dit streven ook daadwerkelijk invulling te geven, hebben de regeringsleiders tijdens de Europese Raad van Barcelona (maart 2002) afgesproken, dat de gemiddelde uitgaven voor R&D en innovatie in 2010 ten minste 3 procent van het bbp moeten bedragen. Tweederde van deze nieuwe investeringen dient afkomstig te zijn uit de private sector. Verder moet er één grote Europese onderzoeksruimte (ERA: *European Research Area*) worden gecreëerd, die Europa weer aantrekkelijk voor (top)onderzoekers moet maken. Daarnaast is het de bedoeling één Europese hogeronderwijsruimte tot stand te brengen, die de studentenmobiliteit bevordert. Met de realisatie van een Europese onderzoeks- en hogeronderwijsruimte ontstaat mettertijd aldus *één Europese kennisruimte*.

Het belangrijkste financiële instrument van de ERA zijn de kaderprogramma's. Het huidige zesde kaderprogramma (KP6) betreft de periode 2003-2006. KP6 staat open voor de toetredings- en kandidaat-landen en heeft een budget van totaal ruim 17 miljard euro. Naast de kaderprogramma's zijn er nog andere relevante programma's, zoals het Europese groei-initiatief, het intergouvernementele EUREKA-programma en het communautaire Actieplan Milieutechnologie. Voor de toetredings- en kandidaat-landen is verder het structuur- en cohesiebeleid van groot belang.

18 L. Soete en B. ter Weel, *Innovation, knowledge creation and technology policy in Europe*, Merit, Maastricht 1999.

19 B. Jacobs, R. Nahuis en P.J.G. Tang, *Sectoral Productivity Growth and R&D Spillovers in the Netherlands*, *De Economist*, 2001.

Beleidsraamwerk voor productiviteitsbevordering

Het kennis- en innovatiebeleid maakt onderdeel uit van het beleidsraamwerk dat het Ierse voorzitterschap heeft opgesteld om een van de grootste uitdagingen van de komende jaren aan te pakken: de bevordering van de arbeidsproductiviteit (figuur 7.2). Er zijn twee hoofdsporen: adequate marktwerking in een voltooide interne markt en meer kennisontwikkeling en -toepassing (onderwijs en scholing, wetenschap en onderzoek, technologie). Bij dit laatste staat het streven naar een Europese kennisruimte centraal. Deze Europese kennisruimte kan als een 'interne markt voor kennis' gaan fungeren en aldus complementair aan de interne markt voor goederen, diensten, kapitaal en arbeid worden beschouwd.

De beleidsverantwoordelijkheid voor de onderscheiden elementen ligt soms op het nationale en in andere gevallen op het EU-niveau.

Voor een *adequate marktwerking* is de voltooiing van de interne markt – bij uitstek een EU-thema – een essentiële voorwaarde. Een grote thuismarkt bevordert innovatief gedrag. Marktintegratie heeft door schaafeffecten en hogere bedrijfsrendementen een positieve invloed op de R&D-uitgaven (zie ook paragraaf 2.3.3)²⁰. Langs deze weg kan een grotere economische dynamiek ontstaan, die innovaties uitlokt en de productiviteit vergroot. Dit werkt vervolgens door in een hogere economische groei. Hervormingen op nationaal niveau, bijvoorbeeld met betrekking tot de arbeidsmarkt, moeten mede in het licht van een goed werkende Europese interne markt worden doorgevoerd (zie verder hoofdstuk 3). De modernisering van het mededingingsbeleid en het externe handelsbeleid zijn eveneens thema's met een hoog EU-gehalte.

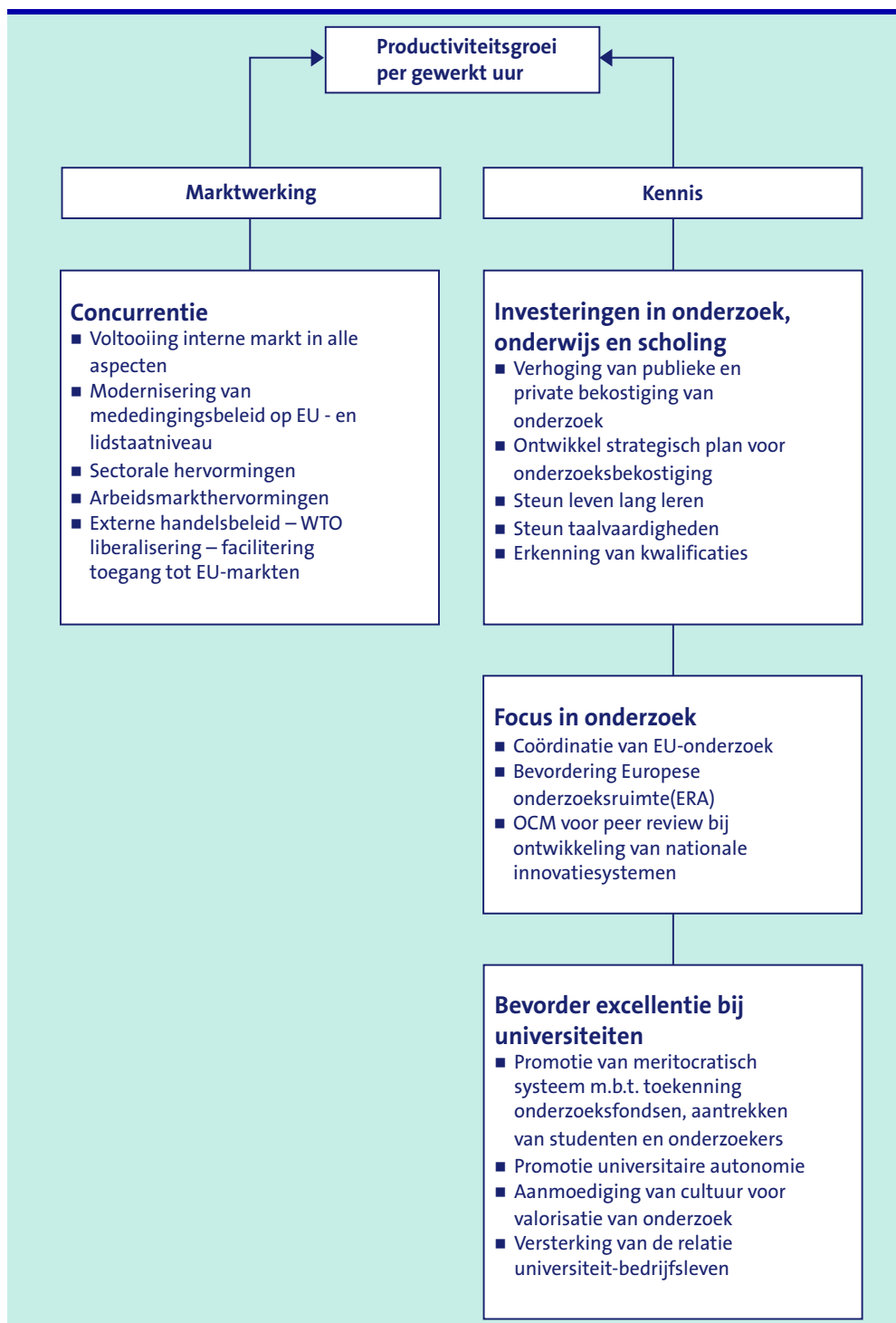
Hoewel de EU dus belangrijke randvoorwaarden voor het innovatievermogen kan scheppen, moet een innovatievriendelijk klimaat toch vooral op nationaal niveau tot stand komen²¹. Het gaat hierbij naast de kwaliteit van het onderwijs om algemeen-economische randvoorwaarden op het gebied van marktwerking, macro-economische stabiliteit, arbeidsmarktflexibiliteit, kennisinfrastructuur en investeringsklimaat (fiscaliteit, kwaliteit publieke voorzieningen).

Zoals in andere delen van dit CSED-rapport is aangegeven, hebben deze randvoorwaarden in meer of mindere mate raakvlakken met het EU-beleid.

20 Europese Commissie, The EU Economy 2003 Review, *European Economy*, no. 6, Brussel 2003, inz. p. 108.

21 Innovatie heeft diverse vormen, zowel technologisch als organisatorisch en bestuurlijk. Zie: SER-advies *Interactie voor innovatie*, publicatienr. 03/11, Den Haag 2003.

figuur 7.2 Beleidsraamwerk voor productiviteitsbevordering



Bron: Document van het Ierse Voorzitterschap, *Forging a competitiveness agenda; background to the productivity problem*, Dublin 2004, p. 3.

Voor het kennisblok van figuur 7.2 geldt, dat het nationale beleid dominant is. Onderwijs is hoofdzakelijk het domein van nationale overheden, voor scholing hebben sociale partners (samen met de nationale overheid) een grote verantwoordelijkheid en onderzoeksbudgetten worden grotendeels bekostigd uit nationale publieke middelen en door het bedrijfsleven. Dat neemt niet weg dat er in de EU een proces op gang komt om vooral op het terrein van hoger onderwijs en onderzoek de pan-Europese invalshoek te versterken. Meer samenhang en afstemming enerzijds en concurrentie op kwaliteit anderzijds zijn hierbij de kernbegrippen. In de volgende paragrafen wordt dit nader uitgewerkt.

De conclusie is dat de combinatie van een (voltooide) interne markt met een gemeenschappelijke Europese kennisruimte veel synergie oplevert. Via de Europese kennisruimte ontstaat op het gebied van R&D kritische massa om technologische doorbraken te realiseren. Mede onder de concurrentiedruk op de interne markt en een investeringsvriendelijker klimaat moeten ondernemers worden uitgedaagd om kennis te genereren en ook snel toe te passen in nieuwe producten en productieprocessen. Dit levert een aanzienlijke versterking op van het Europese concurrentievermogen alsook de potentie van forse welvaartswinsten.

7.4 EU-beleid: juiste doelstellingen en uitgangspunten?

In deze en volgende paragrafen staat de vraag centraal hoe de rol van de EU op het terrein van de kenniseconomie kan worden vergroot. Tegen deze achtergrond gaat paragraaf 7.4.1 in op de Barcelona-doelstelling als sturingsvariabele en richten de daarop volgende subparagrafen zich op het streven naar een Europese onderzoeksruimte (7.4.2) en een Europese hogeronderwijsruimte (7.4.3) als uitgangspunten van beleid. Daarna volgt een kritische beschouwing van het instrumentarium (par. 7.5) en de beschikbare middelen (par. 7.6).

7.4.1 *Barcelona-doelstelling als sturingsvariabele?*

De Barcelona-doelstelling – gemiddeld 3 procent bbp aan R&D-investeringen – is vooral ingegeven door de toenemende achterstand in R&D-investeringen van de EU op de VS en Japan. De 3-procentdoelstelling staat symbool voor de noodzaak om de R&D-investeringen in de meeste EU-landen op een hoger niveau te brengen. In 2001 bedroeg de R&D-intensiteit²² in de EU gemiddeld bijna 2,0 procent (figuur 7.3), fors lager dan in de VS (2,8 procent) en Japan (3,1 procent).

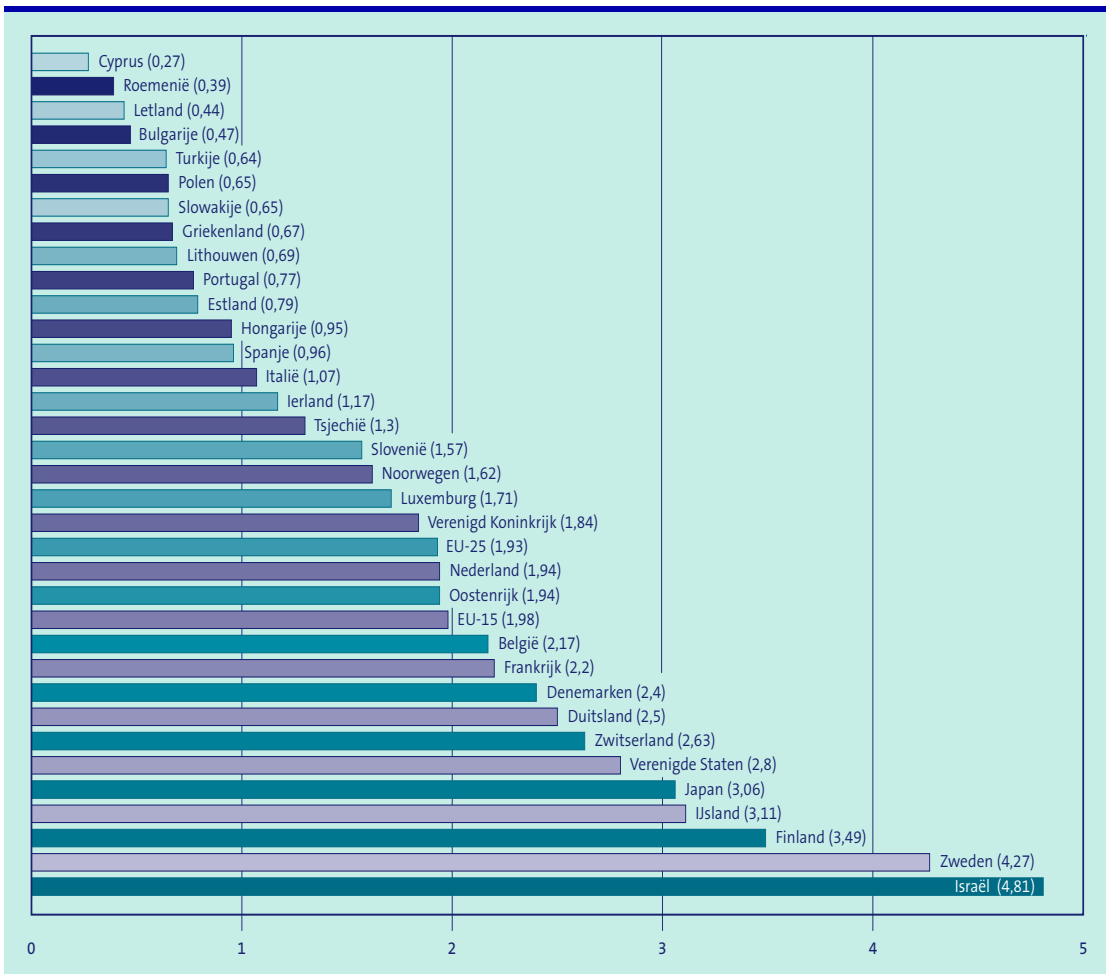
De meeste Noordwest-Europese lidstaten hebben de 3-procentdoelstelling van Barcelona in hun nationale beleid overgenomen²³. De zuidelijke lidstaten en de toetredingslanden

22 De R&D-intensiteit betreft het totaal aan R&D-investeringen gedeeld door het bbp.

23 Europese Commissie, *Investing in research: an Action Plan for Europe*, Commission Staff Working Paper COM(2003) 226 final, Brussel 2003, inz. pp. 7-16.

hebben minder ambitieuze normen vastgelegd. Deze verschillen laten zich verklaren door de grote variatie in R&D-intensiteit binnen Europa. De toetredings- en kandidaat-landen hebben verreweg de laagste scores; met uitzondering van Slovenië en Tsjechië ligt de R&D-intensiteit in deze landen onder 1 procent. Zweden (4,3 procent) en Finland (3,5 procent) bevinden zich aan de andere kant van het spectrum. Nederland scoort iets onder het EU-gemiddelde: ruim 1,9 procent²⁴.

figuur 7.3 R&D-intensiteit in 2001 (in procenten)



Bron: Europese Commissie, *Key figures 2003-2004*, Brussel 2003, p. 21.

24 Anders dan vaak wordt beweerd, hebben grote Nederlandse ondernemingen hun R&D-activiteiten in ons land tot nu toe min of meer gehandhaafd. Tegelijkertijd ontwikkelen ze elders complementaire R&D-activiteiten, vaak gerelateerd aan lokale markten. Dit impliceert een goede aansluiting van deze bedrijven op de voor hen relevante internationale kennisnetwerken. Zie: V. Gilsing en H. Erken, *Trends in R&D bij bedrijven*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag 2003, inz. pp. 8 en 9.

Verder lopen de overheidsaandelen in de R&D-investeringen nogal uiteen: ruim een derde in de EU, 29 procent in de VS en slechts 18 procent in Japan²⁵. Binnen de EU-15 is de spreiding veel groter. In Zweden (21 procent), Ierland (23 procent), België (23 procent) en Finland (26 procent) is de publieke bekostiging relatief gering, terwijl in de zuidelijke lidstaten de overheid juist een fors deel van de R&D-middelen financiert: Portugal (61 procent), Italië (51 procent) en Griekenland (49 procent). Anders geformuleerd: de lage R&D-intensiteit in deze landen is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de beperkte R&D-investeringen van het bedrijfsleven.

Nederland neemt een middenpositie in: een overheidsaandeel van circa 36 procent.

Op basis van de feitelijke situatie kan een driedeling worden aangebracht:

- Allereerst is er een *kopgroep* van een beperkt aantal landen – waaronder de lidstaten Zweden en Finland – dat jaarlijks meer dan 3 procent aan R&D-investeringen investeert.
- Vervolgens is er een *grote middengroep* van landen met een R&D-intensiteit rond het EU-gemiddelde van 2 procent. Deze middengroep (R&D-intensiteit tussen 2,5 en 1,5 procent) wordt aangevoerd door Duitsland (2,5 procent) en Denemarken (2,4); Slovenië (1,6 procent) is het enige toetredingsland dat tot deze categorie kan worden gerekend.
- De restgroep bestaat uit landen met een R&D-intensiteit beneden 1,5 procent. Tsjechië, Ierland en Italië voeren deze categorie aan. Naast de zuidelijke lidstaten van de EU-15, bevinden ook de meeste toetredings- en kandidaat-landen zich in deze staartgroep.

Tot slot zijn er ook grote regionale verschillen. Zo is er sprake van geografische concentratie in een aantal *hotspots*: ruim een kwart van alle R&D-investeringen in de EU vindt plaats in acht regio's: zes Duitse en twee Franse regio's²⁶.

Gedifferentieerde benadering nodig

De Barcelona-doelstelling geldt voor de EU in haar geheel en dus niet per se voor iedere lidstaat afzonderlijk. Door de grote verschillen in R&D-intensiteit ligt een uniforme benadering ook minder voor de hand. Zweden en Finland voldoen al moeiteloos aan de 3-procentdoelstelling, terwijl voor de meeste toetredingslanden de norm waarschijnlijk niet realistisch is.

Om EU-breed aan de 3-procentdoelstelling te voldoen, is vooral van belang dat de 'oude' lidstaten in de middengroep voldoende voortgang maken. Door hun omvang en de verwachte positieve uitstralingseffecten naar de kleinere handelspartners binnen de EU richt de aandacht zich in het bijzonder op de ontwikkeling van de 'grote vier'. In dit ver-

25 European Commission, *Towards a European Research Area Science, Technology and Innovation – Key Figures 2003-2004*, Brussel 2003, p. 23.

26 Eurostat, *Statistics on Science and Technology – 2003*, Luxemburg 2003, p. 25.

band is vooral de lage R&D-intensiteit van Italië (1,1 procent) zorgwekkend; maar ook het Verenigd Koninkrijk (1,8 procent) scoort benedengemiddeld. De positie van Duitsland (2,5 procent) en Frankrijk (2,2 procent) is duidelijk gunstiger.

Speciale aandacht is nodig voor de toetredingslanden. Het merendeel van deze landen maakt zich op voor de *catching up* fase. R&D-investeringen zullen in deze landen vooral gericht zijn op de transfer van bestaande technologieën, die het bedrijven mogelijk maakt te leren van de meest efficiënte bedrijven (*adoptie-effect*)²⁷. Dit is een wezenlijk ander proces dan in de rijkere lidstaten gaande is. In deze landen is het *innovatie-effect* van R&D-investeringen meestal dominant; dit geldt ook voor Nederland. Voor ons land is het adoptie-effect relatief beperkt, doordat de productiviteit dicht bij het niveau van de technologische leider (Verenigde Staten) ligt.

Nederland bevindt zich qua R&D-intensiteit tot de middengroep. Indachtig de Nederlandse ambitie om in 2010 tot de koplopers van de mondiale kenniseconomie te behoren, is de Barcelona-doelstelling een nuttig streefcijfer. Dit impliceert dat de publieke R&D-uitgaven in Nederland met ongeveer een derde zouden moeten stijgen: van 0,75 procent bbp nu naar 1 procent bbp in 2010, een forse additionele overheidsinspanning. De investeringsopgave voor de private sector is nog veel groter; grofweg een verdubbeling van de R&D-uitgaven is nodig om het Nederlandse bedrijfsleven in 2010 op het gewenste niveau van 2 procent bbp te krijgen. Dit impliceert een forse langjarige extra R&D-inspanning door Nederlandse bedrijven.

Er kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de realiteitswaarde en de haalbaarheid van deze taakstelling²⁸. Zo kent Nederland een grote dienstensector. Zoals bekend vinden er in de dienstensector minder R&D-investeringen plaats dan in de industriële sector²⁹. Dit argument snijdt echter maar ten dele hout, aangezien onze buurlanden en de Scandinavische landen een dienstensector van een vergelijkbare omvang hebben³⁰. Bovendien raken industrie en diensten meer en meer met elkaar vervlochten³¹.

Conclusie

De Barcelona-doelstelling is een nuttig streefcijfer, maar moet niet worden verabsoluteerd. Zelfs als de 3-procentnorm wordt gehaald, is daarmee nog niet automatisch het innovatievermogen van de Europese economie versterkt. R&D-uitgaven zijn immers een inputfactor en zeggen niets over de effecten hiervan. Bovendien is lang niet alle innovatie

27 Zie hiervoor: R. Griffith, S. Redding en J. van Reenen, *Mapping the two faces of R&D: productivity growth in a panel of OECD industries*, Working Paper nr. 02/00, Institute for Fiscal Studies, 2000. Aangehaald in E. Canton, *Onderwijs, R&D en economische groei*, CPB-memorandum, Den Haag 2002.

28 Zie ook: AWT-advies *Gewoon doen!? Perspectief op de Barcelona-ambitie '3% BBP voor O&O'*, Advies 49, Den Haag 2002.

29 Zie: OECD, *Science, Technology and Industry Scoreboard. Towards A Knowledge-based Economy*, Parijs 2001.

30 G. Bosch en A. Wagner, *Service economies in Europe – challenges for employment policy and trade union activities*, in: *Transfer*, nr.3, 2002, pp. 392-414.

31 Zie: P. Arnoldus, *Op weg naar de diensteneconomie*, CPB Memorandum, nr. 83, Den Haag 2003.

het gevolg van R&D-investeringen; dit geldt zeker voor de dienstensector. Waar het op aankomt, is de samenhang tussen R&D en innovatie en de effecten hiervan op de maatschappelijke welvaart. R&D-inspanningen spelen hierin een rol, maar het gaat daarnaast ook om een goede werking van internationale markten, een aantrekkelijk investerings- en ondernemersklimaat en een goed opgeleide beroepsbevolking. Met andere woorden, een flankerend beleid – nationaal en communautair – is noodzakelijk.

De Barcelona-doelstelling is vooral een belangrijke richtsnoer voor de oude lidstaten die zich in de middengroep bevinden. Ook Nederland hoort hier bij. Door een vernieuwing van goederen, diensten en productieprocessen moeten additionele R&D-investeringen in deze landen tot productiviteitsgroei en maatschappelijke welvaart leiden. Dit heeft positieve uitstralingseffecten op de andere lidstaten. Een sterker *commitment* van deze lidstaten is dan ook gewenst.

Voor de toetredingslanden kan met minder ambitieuze streefcijfers worden volstaan. In de *catching up* fase zullen R&D-investeringen in deze landen zich in het bijzonder richten op efficiëntere productieprocessen, veelal op basis van bestaande technologieën (adoptie-effect).

7.4.2 Een Europese onderzoeksruimte: de ERA

Om de R&D-investeringen effectief te kunnen inzetten, wil de EU één grote onderzoeksruimte creëren. Deze ERA richt zich op de aanpak van drie problemen die op EU-niveau spelen: de fragmentatie en duplicatie van onderzoeksactiviteiten, de weinig stimulerende omgeving voor onderzoek en innovatie en onvoldoende financiering voor Europees onderzoek. De uitbreiding tot 25 lidstaten is een extra aansporing om in EU-verband tot een interne markt voor onderzoek en technologie te komen.

De ERA volgens de Europese Commissie

De commissiemededeling *Building our common Future*, waarin de begrotingsvoorstellen voor de periode 2007-2013 zijn vervat, beschrijft vijf sporen om de ERA de komende jaren gestalte te geven (zie kader). De invulling van de genoemde sporen loopt voor een belangrijk deel via de Kaderprogramma's, het financiële instrument voor de totstandkoming van de Europese Onderzoeksruimte. In totaal beschrijft de Commissie 46 acties, waarvan er 25 – onderverdeeld in zes clusters – buiten haar bevoegdheden vallen. Hiervoor wordt de opencoördinatiemethode gehanteerd met onder meer jaarlijkse voortgangsrapportages voor de Europese Raad in december.

De Europese Onderzoeksruimte: vijf sporen

Het doel van de ERA is te komen tot één interne onderzoeksmarkt met volledige bewegingsvrijheid van kennis, R&D, technologie en wetenschappers. Dit ter bevordering van samenwerking, onderlinge competitie en van een efficiëntere verdeling en effectievere besteding van middelen. De verwezenlijking van de ERA is alleen mogelijk bij een herstructurering van de bestaande situatie, vooral door sterkere coördinatie van nationale onderzoeksactiviteiten en beleid in de lidstaten. Dit zou uiteindelijk in een echt Europees onderzoeksbeleid moeten resulteren.

De Europese Commissie noemt vijf sporen waarlangs de ERA de komende jaren verdere inhoud kan worden gegeven:

- 1 *Financiële projectsteun voor fundamenteel onderzoek* op basis van internationale competitie. Doel is Europees onderzoek dynamischer, excellenter en productiever te maken. Naar voorbeeld van de *National Science Foundation* in de Verenigde Staten uit te voeren door een *European Research Council*.
- 2 *Versterking van de Europese onderzoekscapaciteit*, onder meer door obstakels voor pan-Europese wetenschappelijke carrières weg te nemen en de transnationale mobiliteit te vergroten. Ook: grootschalige steunprogramma's voor (jonge) Europese wetenschappers.
- 3 *Pan-Europese publiek-private samenwerkingsprogramma's* voor technologisch toegepast onderzoek door gezamenlijke initiatieven op basis van het concept van de zogeheten Technologie Platforms. Per strategisch onderzoeksgebied (bijvoorbeeld nieuwe technologieën in zonne-energie) komen hier diverse stakeholders samen, met als doel gezamenlijke onderzoeks- en investeringsprojecten op te zetten, min of meer vergelijkbaar met de succesvolle Nederlandse Technologische TopInstituten (TTI's).
- 4 *Bevordering van Europese 'centres of excellence'* door networking en samenwerking (*networks of excellence*), bijvoorbeeld op het gebied van nieuwe materialen.
- 5 *Meer coördinatie tussen nationale en regionale onderzoeksprogramma's*, bijvoorbeeld op het terrein van ziektes als kanker, Alzheimer en dergelijke.

• Bron: Europese Commissie, *Building our common Future*, COM(2003) 226, Brussel 2003, pp. 8-10.

ERA verdient steun

Het streven naar een Europese onderzoeksruimte wordt terecht breed gedeeld. Er is een autonome trend naar internationalisering van R&D. Juist in een heterogene en versnipperde Europese Unie, waar de capaciteit van kenniswerkers relatief beperkt is en R&D-investeringen achterblijven, zijn schaalvoordelen en *spillover*-effecten belangrijke redenen voor communautaire betrokkenheid.

Los van de precieze instrumenteninzet verdienen de uitgangspunten van de ERA daarom steun. De ERA moet er onder meer toe bijdragen dat Europa aantrekkelijker wordt voor

(top)onderzoekers (zie ook hoofdstuk 6). Dat is hoognodig. Op dit moment werken circa 400.000 Europese wetenschappers in de Verenigde Staten, zo'n veertig procent van de Amerikaanse wetenschappelijke gemeenschap³². Bovendien trekken er driemaal zoveel Aziatische wetenschappers naar de VS dan naar Europa. Dat de situatie nijpend dreigt te worden, blijkt uit recente berekeningen, die aangeven dat er in Europa tegen het jaar 2010 circa 700.000 onderzoekers extra nodig zijn³³.

Naar een open onderzoeksbestel

Een Europese onderzoeksruimte vraagt om een open onderzoeksbestel. Aangezien R&D-investeringen voor het overgrote deel via de nationale kanalen lopen is hier nog veel efficiëntiewinst (in termen van afstemming, bundeling en verdieping) te behalen. Daarbij moet uiteraard wel ruimte zijn voor competitie. Een deel van de nationale onderzoeksmiddelen zou via de op te richten *European Research Council* (zie par. 7.5.2) kunnen lopen³⁴. Daarnaast is samenvoeging en openstelling van nationale onderzoeksprogramma's aan de orde. Reciprociteit en een stapsgewijze aanpak zijn hierbij goede uitgangspunten van beleid³⁵.

7.4.3 Een Europese hogeronderwijsruimte: de EHEA

EHEA verdient steun

De verantwoordelijke Europese ministers hebben in 2003 afgesproken een Europese hogeronderwijsruimte tot stand te brengen³⁶. Als streefdatum voor deze EHEA (*European Higher Education Area*) is 2010 vastgelegd. Het wegnemen van mobiliteitsbelemmeringen voor studenten en het stimuleren van studentenmobiliteit is een van de hoofddoelen. De EHEA kan als een aanvulling op de ERA worden gezien. Voortbouwend op de Bachelors/Mastersstructuur, die Europabreed wordt ingevoerd, is de erkenning van kwalificaties een volgende stap in dit proces. Specifieke programma's voor studenten en docenten moeten de pan-Europese mobiliteit bevorderen³⁷. Een grotere mate van afstemming (wellicht door harmonisatie) is nodig om mobiliteitsbelemmeringen voor studenten weg te nemen. Het gaat dan om elementen als curricula, standaarden, accreditatiestelsels en kwaliteitsclassificaties³⁸. In de huidige opzet is sprake van een lichte vorm van de opencoördinatiemethode³⁹. Monitoring van de voortgang vindt plaats in de vorm van tweemaaljaarlijkse publicaties door de Europese Raad en de Europese Commissie.

32 "400.000 EU scientists working in the US: Europe must redress the imbalance". *Persbericht Iers voorzitterschap*, 21 januari 2004; zie: www.eu2004.ie/templates/news.

33 Ministerie van OC&W, *Wetenschapsbudget 2004 – Focus op excellentie en meer waarde*. Den Haag 2004, inz. p. 31.

34 J. Pelkmans en J.P. Casey, *Can Europe deliver growth?*, op.cit., inz. p. 15.

35 Vergelijk: AWT-advies *Nederlands kompas voor de Europese onderzoeksruimte*, advies nr. 57, Den Haag 2004, pp. 47-49.

36 Zie: Europese Raad / Europese Commissie, *Education & Training 2010*, Brussel 2004.

37 ERASMUS-programma voor studenten; hieraan doen jaarlijks circa 120.000 studenten mee. Voor docenten zijn er het 'Leonardo da Vinci'-programma (40.000 deelnemers) en de COMENIUS-beurzen (55.000 participanten).

38 F.A. van Vught, *Virtù Heroica – Heldenmoed voor de Kennismaatschappij*, op.cit., inz. pp. 18-20.

39 Zie: Europese Raad / Europese Commissie, *Education & Training 2010*, op.cit.

Naar een open bestel voor hoger onderwijs

Verder moet invulling worden gegeven aan het beleidsvoornemen om in het jaar 2008 de markt voor het bekostigde hoger onderwijs in Nederland te openen voor geaccrediteerde opleidingen en de rijksbijdrage niet langer te beperken tot de huidige bekostigde universiteiten en hogescholen. Ook private aanbieders van opleidingen komen aldus bij voldoende kwaliteit (accreditatie)⁴⁰ in aanmerking voor overheidsbekostiging. Door het voor private ondernemingen mogelijk te maken mee te dingen naar publieke bekostiging komt het EU-mededingingsrecht in beeld en het beginsel van vrij verkeer van diensten⁴¹.

Een open bestel betekent dat instellingen of bedrijven uit EU-lidstaten zich kunnen aanmelden voor een Nederlandse accreditatie en mee kunnen dingen naar overheidsbekostiging of dat in EU-lidstaten geaccrediteerde instellingen (uitgaande van wederzijdse erkenning van accreditatie) zich kunnen kwalificeren voor overheidsbekostiging. De overheid mag in die situatie de 'oude publieke instellingen' in economisch opzicht niet anders behandelen dan de private instellingen die publieke bekostiging verwerven. Voorwaarde voor de openstelling van het Nederlandse hoger onderwijs is dat andere lidstaten dit eveneens doen. Daarnaast is aan de orde wat de verantwoordelijkheid van de overheid voor het hoger onderwijs in de nieuwe situatie zal zijn⁴².

7.5 De EU-instrumentenmix

Er zijn tal van instrumenten die worden ingezet om de Europese kennisruimte gestalte te geven. In deze paragraaf komt een aantal belangrijke instrumenten aan bod: de kaderprogramma's (paragraaf 7.5.1), de *European Research Council* (paragraaf 7.5.2) en het Gemeenschapsoctrooi (paragraaf 7.5.3).

Er wordt niet ingegaan op het structuur- en cohesiebeleid, dat vooral voor de toetredingslanden van groot belang is. In haar *Derde Cohesierapport* stelt de Europese Commissie voor om versterking van 'regionale concurrentievermogen en werkgelegenheid' als een van de drie hoofddoelen van het nieuwe structuur- en cohesiebeleid te kiezen⁴³. Hierbinnen is 'innovatie en de kenniseconomie' een belangrijk thema.

7.5.1 De EU-kaderprogramma's voor R&D

Het belangrijkste financiële instrument van de ERA zijn de kaderprogramma's. Het huidige zesde kaderprogramma (KP6) betreft de periode 2003-2006 en telt zeven thematische prioriteiten (zie kader). Daarnaast zijn er middelen beschikbaar voor het structureren

40 Accreditatie is het verlenen van een keurmerk dat aangeeft dat aan bepaalde kwalitatieve maatstaven wordt voldaan. Zie ook: SER-advies *Kennis maken, kennis delen*, publicatienr. 03/04, Den Haag 2004, p. 56.

41 Het open bestel heeft ook een relatie met de onderhandelingen die in het kader van het GATS worden gevoerd. Op dit punt wordt hier niet verder ingegaan.

42 Zie hiervoor ook: SER-advies *Kennis maken, kennis delen*, op.cit., p. 56.

43 Europese Commissie, *Third Report on Economic and Social Cohesion*, Brussel 2004.

van de ERA, waaronder de bevordering van grensoverschrijdende mobiliteit van kennis (Marie Curie-beurzen) valt.

Het Zesde kaderprogramma voor R&D van de EU

KP6 moet een bijdrage leveren aan de totstandbrenging van een interne markt voor wetenschap en technologie, de eerder genoemde Europese onderzoeksruimte: wetenschappelijke topkwaliteit, concurrentievermogen en innovatie bevorderen door middel van een betere samenwerking en coördinatie tussen de betrokkenen op alle niveaus.

Een van de uitgangspunten van KP6 is dat de EU alleen projecten financiert waarbij partners uit verschillende landen betrokken zijn. Ieder voorstel wordt gemiddeld door vijf onafhankelijke externe deskundigen beoordeeld. Verder is een aantal thematische prioriteiten gekozen op gebieden waar samenwerking op Europees niveau een duidelijke meerwaarde vertegenwoordigt (zie onderstaand schema). De bedragen betreffen de periode 2003-2006.

Thematische prioriteit	Budget in miljoen euro
Biowetenschappen, genomica en biotechnologie voor de gezondheid	2255
Technologieën van de informatiemaatschappij	3625
Nanotechnologieën, multifunctionele materialen en nieuwe productieprocedures	1300
Lucht- en ruimtevaart	1075
Voedselkwaliteit en -veiligheid	685
Duurzame ontwikkeling, veranderingen op wereldschaal en ecosystemen (inclusief onderzoek op het gebied van energie en vervoer)	2120
Burgers en governance in een kennismaatschappij	225
Totaal	11285

Daarnaast is voor de structurering van de ERA ruim 2,6 miljard euro begroot. Circa 60 procent hiervan is gericht op de bevordering van grensoverschrijdende mobiliteit van kennis (Marie Curie-beurzen). Verder zijn in KP6 middelen beschikbaar voor de coördinatie van nationale onderzoeksactiviteiten en andere vormen van internationale samenwerking.

- Bron: Europese Commissie.

Van belang is dat KP6 zich niet alleen richt op de EU-15-lidstaten, maar ook openstaat voor toetredings- en kandidaat-lidstaten. KP6 heeft een budget van totaal ruim 17 miljard euro, gemiddeld meer dan 4 miljard euro per jaar. Macro gezien gaat het echter om een relatief klein bedrag: 0,04 procent van het EU-bbp⁴⁴. De Brusselse middelen vormen

44 Europese Commissie, *Building on our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*, COM(2004) 101 final, Brussel 2004, inz. p. 9.

slechts zo'n 5 procent van de totale publieke onderzoeksbestedingen in de EU-15⁴⁵. Ook in Nederlands perspectief is het gewicht relatief gering: de door ons land ontvangen EU-middelen beslaan ongeveer 4 procent van het Nederlandse publieke R&D-budget; door de matchingvoorwaarden wordt nog eens 4 procent van de (nationale) publieke onderzoeksmiddelen Europees ingebed.

Effectiviteit Kaderprogramma's

Bewerkstelligen de Kaderprogramma's waarvoor ze zijn bedoeld? Een eenduidig antwoord op deze vraag is niet te geven, doordat gedegen evaluatieonderzoek ontbreekt⁴⁶. In KP6 is wel gepoogd om aan een aantal bezwaren tegen eerdere kaderprogramma's tegemoet te komen⁴⁷.

Door het ontbreken van systematische evaluaties kan niet worden aangetoond of het kaderprogramma effectiever is dan een alternatieve aanwending van de (EU-)middelen. Zo zijn er op theoretische gronden diverse argumenten aan te voeren tegen de huidige opzet. Een van de aandachtspunten is bijvoorbeeld of er specifiek beleid (zoals nu) of een veel generieker beleid gevoerd moet worden. In het laatste geval hoeft de EU geen (of minder) thematische keuzes te maken, zodat het risico van overheidsfalen afneemt⁴⁸. Vooral de bureaucratische werkwijze en de hoge administratieve lasten, die met een subsidieaanvraag gepaard gaan, vormen een knelpunt⁴⁹. Dit schrikt in het bijzonder toponderzoekers en bedrijven af. De kaderprogramma's slagen er dan ook onvoldoende in de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de Europese kennisontwikkeling en -benutting te vergroten. Dit is noodzakelijk om de Europese paradox – goede wetenschappelijke prestaties, maar beperkte kennisvalorisatie – te laten verdwijnen.

Betrokkenheid bedrijfsleven bij kaderprogramma's

Hoewel KP6 de betrokkenheid van het bedrijfsleven een hoge prioriteit heeft gegeven, is de belangstelling van het bedrijfsleven voor deelname aan diverse onderzoeksthema's volgens eurocommissaris Busquin 'zorgwekkend laag'⁵⁰. Er is dus alle reden om grotere aandacht te schenken aan instrumenten die het bedrijfsleven kunnen enthousiasmeren. Het is te hopen dat de in 2003 geïntroduceerde *Technology Platforms* hierbij een betekenisvolle rol kunnen spelen. Dit instrument is bij uitstek bedoeld om *bottom-up* de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de realisatie van de Barcelona-doelstelling te vergroten (zie kader). Bij de verdere invulling kunnen de succesvolle Nederlandse Technologische Topinstituten (TTI's) model staan. De OESO heeft de TTI's onlangs als een Europese *best practice* voor het verbeteren van de wisselwerking tussen kennisinfrastructuur en bedrijfs-

45 AWT-advies, *Nederlands kompas voor de Europese onderzoeksruimte*, op.cit., p. 49.

46 Zie: M. Cornet, *Het Vijfde Kaderprogramma voor R&D van de Europese Unie*, op.cit.

47 AWT-advies, *Nederlands kompas voor de Europese onderzoeksruimte*, op.cit., pp. 49-51.

48 Cornet noemt vijf argumenten om sceptisch over de kaderprogramma's te zijn: verdringing van private door publieke middelen, lobbygevoeligheid bij de themakeuzes, *windfall gains* (tekort aan onderzoekers drijft lonen op), hoge administratieve kosten en EU is slecht in *picking the winners*. M. Cornet, op.cit., inz. pp. 20 en 21.

49 Zie ook: EU-onderzoekbeleid op de helling, *Staatscourant*, 26 maart 2004.

50 EU worstelt met kenniseconomie, *NRC-Handelsblad*, 4 februari 2004.

leven aangewezen⁵¹. De TTI's zijn onderzoeksinstituten waarin zowel publieke organisaties (universiteiten, TNO) als private organisaties deelnemen. Ze zijn bedoeld als research-allianties om bedrijfsrelevant onderzoek van hoog internationaal niveau te verrichten. Er zijn in 1997 vier TTI's van start gegaan op de gebieden voeding, metalen, polymeren en telematica. Deze gebieden zijn *bottom-up* geselecteerd door een Commissie van Wijzen concurrerende voorstellen te laten beoordelen.

Technology Platforms voor grotere betrokkenheid bedrijfsleven

Een *Technology Platform* is een nieuwe instrument van KP6, dat tot doel heeft een strategische onderzoeksagenda op te stellen voor de ontwikkeling van een bepaalde technologie – bijvoorbeeld binnen de terreinen van witte biotechnologie, nano-elektronica of waterstof – waarvan de noodzaak tot verdere technologieontwikkeling is vastgesteld. Die onderzoeksagenda bestaat uit een gedeelde langetermijnvisie, een dynamische strategie en een daarvan afgeleid actieplan; ook niet-technologische aspecten spelen hierbij een rol. De uitwerking vindt plaats in de vorm van een samenwerkingsverband tussen alle relevante stakeholders uit de wereld van onderzoek, bedrijfsleven en beleid. De bedoeling is dat de exacte vorm per platform wordt bepaald (sectorspecifiek, flexibel), zodat maatwerk mogelijk is. De Commissie biedt in de startfase financiële ondersteuning, maar treedt verder vooral op als facilitator. De financiering zal gaande het project door de participanten moeten worden opgebracht.

Vereenvoudiging van doelstellingen

Een van de kritiekpunten op de kaderprogramma's is dat deze te veel doelen tegelijk dienen⁵². Tegen deze achtergrond kan een zekere vereenvoudiging van de doelstellingen de kracht van de programma's vergroten. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel geredeneerd zou een tweeledige doelstelling kunnen worden gehanteerd: versterking van fundamenteel ('nieuwsgierigheidsgedreven') onderzoek en kennisontwikkeling voor grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken⁵³:

- Bij *fundamenteel onderzoek* is aansluiting bij activiteiten in het Europese veld geboden, zij het in open competitie. Het gaat hierbij om grensverleggend onderzoek waarbij het maatschappelijke nut niet op voorhand goed is in te schatten.
- Bij *kennisontwikkeling voor grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken* gaat het om onderzoek op terreinen met een Europese of mondiale dimensie: klimaatonderzoek, epidemiologisch onderzoek, voedselveiligheid et cetera. De Europese schaal biedt hier voordelen zowel uit kwaliteitsoogpunt (meer competitie) als uit oogpunt van bundeling van krachten (minder versnippering). Bij dit type onderzoek is een belangrijke rol weggelegd voor het bedrijfsleven en andere stakeholders.

51 OECD, *Examination of the leading technology institutes*, Paris 2003.

52 EU-onderzoeksbeleid op de helling, *Staatscourant*, 26 maart 2004.

53 Vergelijk: AWT-advies, *Nederlands kompas voor de Europese onderzoeksruimte*, op.cit., pp. 6 en 7.

Nederlandse belang

Het Nederlandse belang van de kaderprogramma's bestaat uit een hoge maatschappelijke meerwaarde van de (structurele) programma-effecten in eigen land en daarbuiten. Zoals eerder werd aangegeven, kunnen over deze effecten geen eenduidige uitspraken worden gedaan.

Vanuit een veel smallere visie kan worden gesteld, dat Nederland van de kaderprogramma's profiteert⁵⁴: er wordt meer geld ontvangen dan dat er verhoudingsgewijs via de EU-begroting wordt ingebracht (meer dan *juste retour*), terwijl Nederlandse organisaties niet alleen relatief vaak aan projecten deelnemen, maar bovendien bovengemiddeld als coördinator fungeren. Ook in eerdere Kaderprogramma's waren Nederlandse bedrijven, onderzoeksinstituten en universiteiten relatief succesvol in het winnen van steun voor onderzoeksprojecten⁵⁵. De Kaderprogramma's sluiten relatief goed aan bij sterke nationale punten als voeding, milieu en energie. Ook de ontwikkeling naar publiek-private kennisconsortia (*Technology platforms*; zie hierboven) past bij de Nederlandse ervaringen. In die zin heeft Nederland er belang bij dat juist dit type mechanismen met een sterke betrokkenheid van diverse stakeholders zich verder kan ontwikkelen.

Aandacht voor leer- en synergie-effecten

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap zal de evaluatie van (de instrumenten van) KP6 plaatsvinden. De *input* is bekend, maar er is onvoldoende informatie over de *throughput*, *output* en *outcome*. Uitspraken over de doelmatigheid en effectiviteit van de diverse programma-onderdelen is daardoor niet mogelijk. Het succes van het programma wordt vooral afgemeten aan indicatoren als de deelname van het mkb, de participatie van bedrijven aan de *integrated networks* en de programmadeelname van toetredende landen en kandidaat-lidstaten. Hiermee wordt echter niet inzichtelijk wat de maatschappelijke meerwaarde is en in hoeverre de programma's ook daadwerkelijk resulteren in een hogere maatschappelijke welvaart van de EU-burgers.

Bij de uitvoering van de kaderprogramma's zou daarom veel meer aandacht moeten zijn voor leereffecten⁵⁶. Systematisch evaluatieonderzoek is dan ook geboden, zodat een groter inzicht in de programma-effecten (effectiviteit en efficiëntie) ontstaat⁵⁷.

54 AWT-advies, *Nederlands kompas voor de Europese onderzoeksruimte*, op.cit., pp. 71 en 72.

55 Zie: AWT-advies *KP6 laten werken*, adviesnr. 48, Den Haag 2002, inz. bijlage 3; M. Cornet, *Het Vijfde Kaderprogramma voor R&D van de Europese Unie*, op.cit., p. 9.

56 M. Cornet en D. Webbink, *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*, CPB Document no. 48, Den Haag 2004.

57 Dit sluit 'best practices' van buiten de EU natuurlijk niet uit. In zijn advies *Interactie voor innovatie* (p. 33 en verder) pleit de SER te onderzoeken of een tweetal Amerikaanse regelingen gericht op mkb-bedrijven op Europese schaal meerwaarde kunnen bieden ten opzichte van de bestaande innovatie-instrumenten. Het gaat hierbij om de het Amerikaanse *Small Business Investment Research* (SBIR)-programma en de *Small Business Investment Companies* (SBIC)-regeling. Deze regelingen zijn vooral interessant, aangezien mkb-bedrijven een moeilijk te bereiken doelgroep van het R&D- en innovatiebeleid zijn.

Verder is veel meer aandacht nodig voor synergie-effecten. De diverse programma's zijn onvoldoende op elkaar afgestemd (zie kader). Dit geldt bijvoorbeeld voor de samenhang tussen kaderprogramma's en het meer marktgeoriënteerde EUREKA-programma. Dat is echter ook aan de orde in de relatie tussen de kaderprogramma's en andere Europese programma's⁵⁸. De meeste winst lijkt echter te behalen door publiek gefinancierd onderzoek buiten de kaderprogramma's beter op elkaar af te stemmen. Op dit moment is die afstemming erg verbrokkeld. Zo zijn er diverse vormen van coördinatie: via bilaterale en multilaterale overeenkomsten tussen landen en organisaties, via pan-Europese programma's (COST, EUREKA) en via organisaties als de *European Science Foundation*, dat onderzoek bundelt van intermediaire organisaties als het NWO.

Dwarsverbanden met andere relevante programma's

Het instrumentarium om invulling te geven aan de Europese onderzoeksruimte bevat meer Europese programma's dan de kaderprogramma's en de daaraan verbonden projecten. Drie voorbeelden:

- *Europese groei-initiatief*: dit initiatief heeft de EC onlangs samen met de Europese Investeringsbank (EIB) voorbereid. Een onderdeel betreft de bevordering van breedband en andere projecten op het terrein van R&D en innovatie (waterstof en brandcellen, nano-elektronica en lasers van de volgende generatie). Implementatie van dit initiatief zou tot 2010 publiek-private investeringen vereisen van in totaal 17 miljard euro.
 - *Actieplan Milieutechnologie*: dit actieplan heeft tot doel Europa op het terrein van milieutechnologieën een leidende rol te laten spelen, zowel ten bate van de milieukwaliteit als ter vergroting van het Europese concurrentievermogen. Op de achtergrond speelt hierbij dat door de EU-uitbreiding een enorme Europese markt voor milieutechnologieën ontstaat.
 - *EUREKA-programma*: dit intergouvernementele programma telt 34 deelnemers: 33 Europese landen plus de Europese Commissie. In feite is sprake van een pan-Europees netwerk voor marktgeoriënteerde R&D-inspanningen. Een van de interessante aspecten van het EUREKA-programma is dat het weinig bureaucratisch is en van onderop wordt georganiseerd. De financiering loopt grotendeels via het bedrijfsleven, met een relatief groot aandeel van mkb-bedrijven. Verder worden de programma-effecten (op vrijwillige basis) geëvalueerd.
- Bronnen: Europese Commissie, *Europees groei-initiatief*, persbericht 11, Brussel 2003; Mededeling van de European Commission, *Stimulating Technology for Sustainable development: An Environmental Technologies Action Plan for the European Union*, COM(2004) 38 final, Brussel 2004; EUREKA - *Annual report 2002-2003*, Brussel 2003; zie: www.eureka.be.

58 Zie: L. Georghiou, Evolving frameworks for European collaboration in research and technology, *Research Policy*, 2001, pp. 891-903.

7.5.2 *European Research Council*

Het concept van een onafhankelijke ERC met een eigen onderzoeksbudget is afkomstig uit de wetenschappelijke gemeenschap. Het vindt zijn oorsprong in de constatering dat er in Europees verband geen gemeenschappelijk fonds bestaat voor fundamenteel onderzoek. De ERC moet met de inzet van een onderzoeksstimuleringsfonds de concurrentie binnen het vrije onderzoek in Europa stimuleren, de kwaliteit ervan verhogen en fragmentatie verminderen. Kortom, bevordering van wetenschappelijke excellentie op basis van Europese competitie. Door meer ruimte voor excellent onderzoek te scheppen, kunnen *centres of excellence* (onderzoeksuniversiteiten) ontstaan en wordt het Europese wetenschappelijke klimaat aantrekkelijker voor (top)onderzoekers. Hierbij wordt de Amerikaanse *National Science Foundation* (NSF), dat het onderzoek aan Amerikaanse universiteiten sterk heeft gestimuleerd, vaak als voorbeeld gesteld⁵⁹. Van Vught bepleit een vergelijkbare rol voor de op te richten ERC⁶⁰:

Van de 3000 hoger onderwijsinstellingen in de Verenigde Staten worden er zo'n 100 tot de echte research universities gerekend. Waarom zou dat met ongeveer 3300 hoger onderwijsinstellingen in de Europese Unie anders zijn? Ook in Europa dienen wij de moed te hebben de beste onderzoeksuniversiteiten te identificeren en een onderzoeksstimuleringsbeleid te voeren dat topkwaliteit nastreeft. Wat dit betreft verdient de gedachte om tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie een initiatief te nemen tot de oprichting van een European Research Council alle steun.

De analyse van Van Vught strookt in grote lijnen met de bevindingen van de studiegroep Sapir⁶¹. De ERA komt volgens Sapir c.s. niet goed van de grond, doordat de onderliggende kenmerken van de systemen voor hoger onderwijs en onderzoek (onder meer inadequate bekostigingssystemen, versnippering van onderzoek, allocatie op basis van nationale financiële inbreng) niet stroken met de hoge ambities. Bundeling (massa en focus) van hoogwaardig onderwijs en onderzoek in een dozijn Europese topuniversiteiten is daarom noodzakelijk. Europees geïnitieerd onderzoek moet aan de hoogste wetenschappelijke standaarden voldoen en onder meer worden onderworpen aan *peer reviews*. Herfinanciering is alleen mogelijk na *ex-post* evaluaties.

ERC aantrekkelijk instrument bij adequate vormgeving

Het kabinet heeft aangekondigd zich tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap te willen inzetten voor de totstandkoming van de ERC⁶². Deze inzet verdient steun. De Amerikaanse ervaringen met de *National Science Foundation* toont aan dat een dergelijk model

59 Zo bepleit de studiegroep-Sapir de oprichting van een onafhankelijk Agentschap voor Wetenschap en Onderzoek naar het model van de NSF met als zwaartepunt de financiering van academisch onderzoek van onderop. Zie: Studiegroep-Sapir, *An Agenda for a Growing Europe*, op.cit., inz. p. 134.

60 F.A. van Vught, *Virtù Heroica – Heldenmoed voor de Kennismaatschappij*, op.cit., pp. 19 en 20.

61 Ibid., p. 134.

62 Ministerie van OC&W, *Wetenschapsbudget 2004*, op.cit., inz. pp. 30 en 31.

succesvol kan zijn. Bij een adequate vormgeving kan een onafhankelijk onderzoeksinstituut een aantrekkelijk instrument zijn voor de stimulering van Europees fundamenteel onderzoek. Een van de voorwaarden hierbij is wel dat de toewijzing van onderzoeksprojecten louter op kwaliteitsoordelen plaatsvindt⁶³. Dit impliceert ook dat het patroon van ‘hotspots’ – dat ontstaat in samenhang met de ontwikkeling van *centres of excellence* – regionaal en naar nationaliteit bezien nogal onevenwichtig kan uitpakken. Op termijn zou de ERC wellicht ook een coördinerende taak kunnen vervullen bij het tegengaan van versnippering van nationale wetenschappelijke programma's⁶⁴.

7.5.3 *Het Gemeenschapsoctrooi*

Innovatie en bescherming van intellectueel en industrieel eigendom

Innovatie is gebaat bij een goede bescherming van de rechten op intellectueel en industrieel eigendom (zie ook paragraaf 2.3.3). Zonder bescherming van deze rechten is de kennis die met innovatie is gemoeid met recht een publiek goed: iedereen kan de innovatie kopiëren wat de prikkel tot innoveren niet ten goede komt.

De andere kant van de medaille is dat de openbaarheid en verspreiding van kennis juist een voorwaarde is voor verdere kennisontwikkeling. Patenten kunnen hier enerzijds aan bijdragen door als onderdeel van een patentrecht te eisen dat de beschermde kennis openbaar gemaakt wordt. Anderzijds betekent een patent wel dat de desbetreffende innovatie gedurende een bepaalde periode wordt beschermd tegen concurrentie waardoor nieuwe ontwikkelingen worden ontmoedigd en afgeremd. De bescherming van intellectueel en industrieel eigendom moet met andere woorden het juiste evenwicht vinden om de innovatie optimaal van dienst te kunnen zijn.

Relatie met de interne markt

De wijze waarop de bescherming van het intellectueel eigendom is geregeld heeft een sterke relatie met de internemarktstrategie. Deze relatie wordt gevormd door het feit dat de wetgeving op dit terrein vaak een sterk protectionistisch karakter kent. Buitenlandse concurrenten kunnen van de markt worden geweerd op grond van een vermeende overtreding van de octrooiwetgeving. Ook zetten verschillen in de regelgeving voor het intellectueel eigendom een rem op de innovatie door de transactiekosten die ermee gemoeid zijn. Een Amerikaans octrooi is geldig voor een markt met miljoenen consumenten. Als een bedrijf in Europa octrooibescherming voor een markt met een vergelijkbare omvang wil regelen, zijn de kosten een veelvoud van het Amerikaanse octrooi omdat in iedere lid-

63 Te denken valt aan het tendersysteem dat in de Kaderprogramma's wordt gehanteerd: geïnteresseerden doen simultaan een projectvoorstel en de veilingmeester (Commissie van Wijzen) bepaalt volgens bepaalde criteria de beste voorstellen.

64 Zie: J. Pelkmans en J.P. Casey, *Can Europe deliver growth?*, op.cit., inz. p. 15.

staat afzonderlijk octrooi moet worden geregeld⁶⁵. Zowel voor het vrij verkeer van goederen als voor de bevordering van de innovatie in Europa, is het daarom van belang dat er een gemeenschappelijk raamwerk voor de bescherming van het intellectueel eigendomsrecht tot stand komt.

Europees octrooi versus Gemeenschapsoctrooi

Het opmerkelijke is dat dit raamwerk in de 45 jaar sinds het Verdrag van Rome wel in de steigers is gezet, maar nooit is afgerond.

De nationale octrooiwetgeving van de lidstaten is sinds 1973 vergaand geharmoniseerd in het Verdrag van München. Met dit verdrag is de mogelijkheid van een Europees octrooi gecreëerd dat bij het Europese patentbureau kan worden aangevraagd. Kenmerk van dit octrooi is dat het bescherming biedt voor die lidstaten waarvoor het met name wordt aangevraagd. Het octrooi geldt dus niet automatisch voor de gehele Europese Unie.

Verder is van belang dat het Europese octrooi geen communautair rechtsinstrument is. Het Europese patentbureau is eigenlijk een bemiddelende instantie. Een aanvraag voor een Europees octrooi wordt door dit bureau doorgeleid naar de lidstaten waarvoor het wordt aangevraagd. In deze lidstaten moet het octrooi conform de nationale wetgeving worden afgehandeld. Het Europese octrooi is dus eigenlijk niets anders dan een bundeling van nationale octrooien.

De nadelen van het Europese octrooi zijn dan ook als volgt:

- het Europese octrooi is relatief duur vanwege de vertaalkosten die gemoeid zijn met de behandeling van het octrooi in de verschillende lidstaten;
- de rechtsbescherming van het octrooi is zuiver nationaal en dus zeer kostbaar: een eventuele overtreding van een octrooi moet door de octrooihouder per lidstaat volgens het daar geldende recht worden aangevochten.

Een echt Gemeenschapsoctrooi ondervangt deze bezwaren. Al in 1975 is daarom in het Verdrag van Luxemburg besloten tot de invoering ervan. Dit Gemeenschapsoctrooiverdrag is verder ingevuld in het in 1989 ondertekende Akkoord betreffende Gemeenschapsoctrooien. Dit akkoord is echter niet door alle lidstaten geratificeerd zodat het Gemeenschapsoctrooi jarenlang is opgehouden. Er zijn daarom na een Groenboek uit 1997 over deze materie stappen gezet om het Verdrag van Luxemburg in een juridisch instrument om te zetten, op basis van een Verordening volgens artikel 308 van het EG-Verdrag. Hiervoor is echter unanimititeit vereist en dat betekent dat over alle technische kwesties consensus bereikt dient te worden.

Deze noodzaak heeft de invoering van de Verordening ernstig vertraagd. Het voorstel voor de Verordening is al in 2000 gepubliceerd. Op dit moment is er nog één hangpunt en dat

65 Een Europees octrooi (geldig voor 8 lidstaten) kost volgens de Europese Commissie ongeveer 50.000 euro. Ter vergelijking, in Amerika en Japan is men respectievelijk 10.000 en 16.000 euro kwijt. Het verschil wordt door drie factoren veroorzaakt: (1) de kosten voor de jaarlijkse vernieuwing zijn in Europa veel hoger, (2) de kosten voor de vertaling van het octrooi in de talen van de lidstaten waarvoor het octrooi geldt, en (3) de bemiddelende functie van het Europese octrooibureau.

betreft de termijn waarop de benodigde vertalingen van het Gemeenschapsoctrooi door de octrooihouder moeten worden ingediend. Over deze kwestie bestaat een meningsverschil tussen de lidstaten Duitsland en Spanje.

Conclusies

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de gang van zaken rondom de invoering van het Gemeenschapsoctrooi een treurig symbool is van de stroperigheid van het besluitvormingsproces binnen de Unie. Vooral de eis van unanimiteit staat een daadkrachtige besluitvorming in de weg. Nationale belangen kunnen de invoering van een instrument met een evident gemeenschapsbelang effectief blokkeren. De SER heeft daarom eerder aanbevolen om voor dit type maatregelen, die de goede werking van de interne markt betreffen, meerderheidsbesluitvorming en co-decisie door het Europees Parlement als regel te gaan hanteren⁶⁶.

Of een Gemeenschapsoctrooi ook daadwerkelijk een succes wordt en de Europese innovatie een impuls zal geven, is maar de vraag. Veel hangt af van het Europese Hof van Justitie om de juridische geschillen over het Gemeenschapsoctrooi snel en effectief af te handelen. Verder zijn aanvullende maatregelen nodig om de kosten van het octrooi voor octrooihouders ook echt in de hand te houden. Zo blijven de vertaalkosten een rol spelen. Tot slot zijn aanvullende maatregelen nodig om het gebruik van octrooien te verbeteren. Daarvoor is een beter octrooibeleid bij universiteiten nodig en zal de samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven effectiever moeten worden.

7.6 Financiering van een Europese kennisruimte

Grotere EU-rol vereist meer middelen

In het licht van de ambities om de Europese economie om te vormen tot de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie is niet alleen de vraag aan de orde of de lidstaten erin zullen slagen hun R&D-inspanningen op peil te brengen. Ook ligt de vraag voor of het beschikbare EU-budget voor de ondersteuning van dit proces moet worden vergroot. Met de toetreding van tien nieuwe lidstaten is die vraag alleen maar actueler geworden.

Tegen de achtergrond van de voorgaande analyse zal de EU een centrale rol moeten gaan spelen bij de totstandbrenging van de Europese kennisruimte. Naast vele institutionele aanpassingen zullen daar ook meer middelen voor nodig zijn. Zo moet een European Research Council (uiteindelijk) over een substantieel budget kunnen beschikken om de ambities (topkwaliteit, wezenlijke betekenis) te kunnen waarmaken⁶⁷. Een groter kennis- en innovatiebudget zou gekoppeld moeten worden aan systematische evaluaties van de

66 SER-advies *Conventie over de toekomst van Europa*, publicatienr. 03/01, Den Haag 2003, inz. p. 17.

67 Ter vergelijking: de begroting van de National Science Foundation uit de VS bedroeg in 2003 5,4 miljard dollar, qua omvang min of meer vergelijkbaar met de beschikbare middelen voor het KP6 in dat jaar.

beleidseffecten van de EU-(kader)programma's⁶⁸. Via beleidsleren kan dan de kwaliteit van de programma's worden verbeterd. Voor een groter EU-budget zijn de volgende modaliteiten denkbaar.

Herschikking binnen bestaande EU-begroting

De grote ambities op het terrein van kennis en innovatie dwingen allereerst tot een kritische reflectie op de totale EU-begroting. De huidige verdeling van begrotingsmiddelen heeft een historische achtergrond. Met een blik op de toekomstige kenniseconomie kan dan een verschuiving van middelen ten faveure van kennis en innovatie binnen het bestaande budget de uitkomst zijn (zie ook kader)⁶⁹. Daarnaast kan de ondersteuning vanuit structuur- en cohesiefondsen zich in de richting van de toetredingslanden verplaatsen, waarbij onderzoek en innovatie een wezenlijk aandachtspunt is. Dit betekent dat de tendens om minder aan landbouwondersteuning te besteden verder wordt versterkt⁷⁰.

Een Europees groeifonds?

De studiegroep-Sapir stelt een herstructurering van bestaande EU-fondsen voor op basis van het beginsel 'één fonds voor één doel'. Om de economische groei in de EU op een structureel hoger plan te tillen, zou een van de drie nieuwe fondsen een Europees groeifonds moeten zijn*. Volgens Sapir c.s. zou dit fonds zich op drie gebieden moeten richten: R&D en innovatie, onderwijs en scholing, en infrastructuur. Kwaliteit van de ingediende projecten staat voorop: de allocatie van middelen moet op een competitieve wijze plaatsvinden op basis van de hoogste toegevoegde waarde. Op deze wijze worden met publieke middelen die projecten gesteund die maximaal bijdragen aan het Europese groeipotentieel. Voor projecten op het gebied van R&D en infrastructuur zal sprake moeten zijn van gezamenlijke financiering: Europees én nationaal, publiek én privaat.

* A. Sapir et al. *An Agenda for a Growing Europe*, op.cit., inz. p. 163.

Uitbreiding van de huidige EU-begroting.

Mede door de uitbreiding en politieke obstakels om bepaalde begrotingsposten terug te dringen, moet ook de mogelijkheid onder ogen worden gezien om de EU-begroting uit te breiden. Dit is de lijn van de budgettaire voorstellen van Europese Commissie⁷¹. Het voorgestelde financiële raamwerk voor de periode 2007-2013 voorziet in een substantiële verhoging van de desbetreffende post *Competitiveness for growth and employment* van 8,8 miljard euro (prijzen 2004) in 2006 naar 25,8 miljard in 2013; voor het zevende kaderprogramma zou het budget grofweg verdubbelen van ruim 17 (KP6) naar 35 miljard euro. Door de stabilisering van de landbouwuitgaven zou de totale EU-begroting weliswaar

68 M. Cornet, *op.cit.*

69 Dit is onder meer bepleit door de Europese ondernemingsorganisatie UNICE en de studiegroep-Sapir.

70 Min of meer in lijn met de commissievoorstellen in het *Derde Cohesierapport*.

71 Europese Commissie, *Building on our common Future*, op.cit., pp. 8 en 9.

flink groeien, maar per saldo nog ruimschoots onder het afgesproken plafond van 1,24 procent van het bbp blijven.

Overheveling van een deel van de nationale middelen naar de EU

Een derde mogelijkheid betreft een verschuiving van nationale onderzoeksmiddelen naar het EU-niveau. Zo zou bijvoorbeeld een deel van de nationale financiële middelen voor bepaalde gebieden van fundamenteel onderzoek kunnen worden vrijgemaakt ten gunste van het onderzoeksstimuleringsfonds van de ERC. In eerste instantie zou dit betrekking kunnen hebben op disciplines waar sprake is van grote fragmentatie en versnippering. Ook kunnen onderzoeksmiddelen internationaal worden gepoold, zoals op het terrein van medisch onderzoek.

Op nationaal niveau is er overigens een tendens gaande naar een grotere private financiering in het hoger onderwijs. Om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen, moet een verhoging van de eigen bijdrage gepaard gaan met een aanpassing van het systeem van studiefinanciering⁷². Door hogescholen en universiteiten de mogelijkheid te bieden hogere collegegelden te vragen, kunnen deze instellingen betere kwaliteit leveren. De situatie in de Verenigde Staten wordt daarbij veelal als voorbeeld genomen⁷³.

7.7 Conclusies

Dit hoofdstuk heeft als vertrekpunt dat de toekomstige welvaartsontwikkeling vooral wordt bepaald door het groeipad van de arbeidsproductiviteit, met kennis en innovatie als cruciale determinanten. Aangezien kennis en innovatie in toenemende mate in een internationaal verband tot stand komen, is hierbij tevens de verhouding tussen het nationale en EU-beleidsniveau aan de orde. Voor de EU is een rol weggelegd, aangezien er sprake is van schaalvoordelen (kennisontwikkeling en -benutting is meer en meer een internationale aangelegenheid) en kennisspillovers (positieve grensoverschrijdende externe effecten).

Een groot punt van zorg is de achterblijvende productiviteitsgroei in de meeste EU-lidstaten, zowel in historische zin als ten opzichte van de Verenigde Staten. De meeste lidstaten slagen er onvoldoende in om nieuwe technologieën (in het bijzonder ICT) effectief in hun economieën te incorporeren. Daarbij is onder meer sprake van institutionele belemmeringen. Door de grote hiaten in de interne markt (hoofdstuk 3) ontbreekt een grote Europese thuismarkt; verder wordt de mobiliteit van kenniswerkers belemmerd doordat de Europese arbeidsmarkt een optelsom is van slecht communicerende nationale deelmarkten.

Naast het beter faciliteren van kennisontwikkeling en kennisvalorisatie zijn voor een hoger groeipad van de arbeidsproductiviteit ook meer nationale investeringen in kennis

72 SER-advies *Kennis maken, kennis delen*, op.cit., pp. 81 en 82. Zie ook het vorige CSED-rapport *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, SER, Den Haag 2001, inz. par. 4.3.5.

73 OECD, *Education at a Glance 2002. OECD Indicators 2002*, Paris 2002, inz. p. 190; SER-advies *Kennis maken, kennis delen*, op.cit., inz. p. 82.

en innovatie noodzakelijk. Tegen deze achtergrond ziet de CSED de Barcelona-doelstelling (3 procent R&D-investeringen in 2010) als een nuttige sturingsvariabele. De doelstelling is vooral een belangrijk richtsnoer voor de oude lidstaten met een R&D-intensiteit tussen 1,5 en 2,5 procent. Door een vernieuwing van goederen, diensten en productieprocessen moeten additionele R&D-investeringen in deze landen tot productiviteitsgroei en maatschappelijke welvaart leiden. Dit heeft positieve uitstralingseffecten op de andere lidstaten. Een sterker commitment van de desbetreffende lidstaten is zeer wenselijk. Voor de toetredingslanden kan met minder ambitieuze streefcijfers worden volstaan, aangezien zij zich veelal nog in de *catching up* fase bevinden.

Verder is de CSED er voorstander van om de kennisdimensie van de interne markt te expliciteren. De voorgestelde ontwikkeling naar één Europese onderzoeks- en hogeronderwijsruimte (Europese kennisruimte) vormt hiervoor een goede basis. De verdere invulling van deze kennisruimte vereist wel sterkere bevoegdheden op EU-niveau om het vrije verkeer van kennis (studenten, onderzoekers en ideeën) op afzienbare termijn te verwezenlijken.

Binnen de Europese kennisruimte past een onafhankelijke *European Research Council* (ERC), die Europees fundamenteel onderzoek op basis van kwaliteit bundelt. Hierdoor ontstaan *centres of excellence* die Europa aantrekkelijker maken voor toponderzoekers.

De effectiviteit van de kaderprogramma's zou sterk kunnen verbeteren. Ten eerste door systematisch evaluatieonderzoek uit te voeren met het oog op leereffecten. Vooral de terugdringing van bureaucratische rompslomp bij subsidieaanvragen is hierbij aan de orde. Ten tweede door meer aandacht te besteden aan synergie-effecten met andere pan-Europese en nationale programma's. In het bijzonder door een betere inbedding van publiek gefinancierde nationale onderzoeksprogramma's in de bredere Europese context lijkt nog veel winst te behalen.

Verder zouden de programma's en instrumenten moeten worden getoetst op hun bijdrage aan de terugdringing van de Europese paradox: goede wetenschappelijke prestaties, maar beperkte kennisvalorisatie. Met het oog op die valorisatie zal de betrokkenheid van het bedrijfsleven aanzienlijk vergroot moet worden. In dit verband stelt de CSED voor de positieve ervaringen met de Nederlandse Technologische Topinstituten actief in te brengen bij de ontwikkeling van het nieuwe instrument van *Technologische Platforms*.

De totstandkoming van een Europese kennisruimte vereist naast institutionele aanpassingen ook meer financiële middelen. Op EU-niveau zou het budget voor kennis en innovatie moeten worden verhoogd. Voorwaarde is wel dat de effectiviteit van de (vernieuwde) kaderprogramma's aantoonbaar is. Voorzover een groter budget niet via een herschikking binnen de bestaande totale EU-begroting kan, moet een uitbreiding van die begroting – binnen de grenzen van het afgesproken plafond – bespreekbaar zijn. Op het moment dat een deel van het nationale fundamentele onderzoek bij de ERC wordt ondergebracht, ligt een overheveling van een deel van de nationale onderzoeksgelden naar het onderzoeksstimuleringsfonds van deze nieuwe onderzoeksraad in de rede.

8 Samenvattende slotbeschouwing

8.1 Inleiding

Er is grote bezorgdheid over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. Die zorg leeft in Nederland, maar ook in andere hoogontwikkelde samenlevingen. De vergrijzing van de bevolking, de mondialisering van de economie en de snelle technologische ontwikkelingen leiden tot de conclusie dat instituties en beleid – nationaal en internationaal – moeten worden aangepast aan de structurele veranderingen. Een centrale beleidsopgave in dit hervormingsproces is een verhoging van de trendmatige economische groei. Dit vereist een effectieve inzet van het arbeidspotentieel en een sneller groei van de arbeidsproductiviteit. Een betere benutting van de kansen die de EU op sociaal-economisch terrein biedt, is daarbij geboden. Een kleine handelsnatie als Nederland is voor zijn welvaartsontwikkeling bij uitstek afhankelijk van zijn Europese omgeving, zo heeft de naoorlogse geschiedenis geleerd. Door de toenemende Europese integratie moeten Nederlandse oplossingen dan ook in een EU-perspectief worden geplaatst. Daarbij is een hoofdvraag hoe het Nederlandse belang in deze veranderende omgeving het beste kan worden gediend.

In dit rapport is onderzocht welke bijdrage het EU-beleid tot een trendmatig hogere economische groei kan leveren en waar de lidstaten zelf – afzonderlijk of gezamenlijk – aan zet zijn. Uitgangspunt vormt het subsidiariteitsbeginsel met zijn nadrukkelijke voorkeur voor besluitvorming op het laagste bestuursniveau. Gemeenschappelijk beleid is effectief als sprake is van schaalvoordelen en grensoverschrijdende externe effecten.

8.2 De meerwaarde van EU-beleid

De meerwaarde van EU-beleid ligt primair op het terrein van de marktwerking: de voltooiing van de interne markt (hoofdstuk 3) met inbegrip van de fiscaliteit (hoofdstuk 4), de Europese arbeidsmarkt (paragraaf 6.3) en de Europese kennisruimte (hoofdstuk 7).

Voltooiing interne markt ...

De interne markt is een kostbaar bezit, dat zorgvuldig onderhouden moet worden. Een goed werkende interne markt vormt immers de ruggengraat van de Europese economieën. Onderhoud is op zijn plaats om een aantal belangrijke lacunes op te vullen. Dit rapport noemt er diverse, waarbij vooral de marktfragmentatie in de dienstensector – de grootste sector in moderne economieën – door nationale regelgeving veel aandacht verdient. Maar ook op andere terreinen is de implementatie van Europese regelgeving onvoldoende: de feitelijke opening van de markten voor overheidsopdrachten, het vrije verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten en de vrije en eerlijke mededinging in netwerksectoren. Verbetering van de regelgeving op de interne markt vergt van de lidstaten meer wederzijdse erkenning en dus onderling vertrouwen en een sterker *commitment* aan eer-

dere afspraken. Verder is verlaging van administratieve lastendruk belangrijk om ondernemerschap te bevorderen en de economische dynamiek te versterken. De voltooiing van de interne markt is in feite een grote dereguleringsoperatie, alleen al door het doen vervangen van 25 verschillende nationale regelgevingen door één Europese set regelgeving. Voor burgers en bedrijven leidt dat tot meer transparantie. De terugdringing van administratieve lastendruk en de bevordering van marktwerking vergen dus niet minder, maar juist meer ‘Europa’ in de regelgeving. Extra lastendruk ontstaat vooral als lidstaten bestaande op Europese wetgeving stapelen.

Hoewel er de laatste jaren voortgang is geboekt bij het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit bepleit dit rapport – mede in samenhang met het beter functioneren van de interne markt van diensten en kennis (zie hieronder) – de volgende aanvullende maatregelen:

- Het vrijmaken van het werknemersverkeer uit de nieuwe lidstaten vóór 2007.
- De creatie van een Europese markt voor hooggekwalficeerden. Dit vereist het wegnemen van fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende pensioenopbouw. De basis voor deze markt kan worden gelegd door bevordering van de uitwisseling van studenten. In de daarbij relevante programma’s moet meer worden geïnvesteerd. Om deze markt aantrekkelijk te maken voor mensen van buiten de EU, zouden zij versneld een verblijfsvergunning voor de gehele EU moeten krijgen. Verder kan worden gedacht aan meer Europese samenwerking bij de toelating van hooggekwalficeerde migranten.
- Een ruimere toepassing van de op het oorspronglandbeginsel gebaseerde regels voor detachering van werknemers. Hierbij moet een nieuw evenwicht worden gevonden tussen enerzijds een adequate bescherming van werknemers tegen discriminatie op basis van nationaliteit en anderzijds een goede werking van de interne markt voor diensten.

... met inbegrip van fiscaliteit ...

De voltooiing van de interne markt wordt belemmerd door onvoldoende fiscale afstemming; vooral de VpB verdient hierbij aandacht. De eerstbeste oplossing voor het wegnemen van fiscale barrières is een harmonisatie van de VpB-grondslag gekoppeld aan een minimumtariefniveau. Op deze manier dalen de transactiekosten voor bedrijven en wordt de steunfunctie van de VpB gewaarborgd. Bovendien kan worden voorkomen dat bedrijven van twee walletjes eten: wel van goede collectieve voorzieningen profiteren, maar hiervoor onvoldoende belasting betalen.

Nederland moet zich sterk maken voor gekwalficeerde meerderheidsbesluitvorming over de harmonisatie van de grondslag van de VpB. Een geloofwaardige Nederlandse inzet vereist dat ons land ernst maakt met het nakomen van afspraken over het uitbannen van schadelijke belastingconcurrentie.

Er is geen reden om als reactie op de lage tarieven in de nieuwe toetredingslanden het tarief van de VpB in Nederland te verlagen. Wel zijn er redenen om de vestigingsplaats-

voordelen van Nederland te verbeteren door een adequate besteding van belastinggelden aan scholing en versterking van de kennisinfrastructuur. Dit wil niet zeggen dat een verlaging van de VpB niet wenselijk kan zijn. Maar gezien de noodzaak de belastingverlaging te financieren, is het van belang tot een bredere prioriteitsafweging te komen.

... en een Europese kennisruimte

De groei van de productie per hoofd van de bevolking, de basis voor welvaartsstijging, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, met kennis en innovatie als cruciale determinanten. In dit verband houdt dit rapport een pleidooi voor de creatie van een Europese kennisruimte, een ‘interne markt voor kennis’, die als complement van de interne markt voor goederen, diensten, kapitaal en arbeid kan worden beschouwd. De invulling van de Europese kennisruimte vereist sterkere bevoegdheden op EU-niveau om het vrije verkeer van kennis (studenten, onderzoekers en ideeën) op afzienbare termijn te verwezenlijken. Het voorbeeld van het Gemeenschapsoctrooi laat zien hoe de eis van unanieme besluitvorming ruimte geeft aan bepaalde lidstaten om hun wil door te drijven en daardoor noodzakelijke Europese besluitvorming langdurig blokkeren.

Verder is er binnen de Europese kennisruimte plaats voor een onafhankelijke *European Research Council* (ERC), die Europees fundamenteel onderzoek op basis van kwaliteit bundelt. Hierdoor ontstaan *centres of excellence* die Europa aantrekkelijker maken voor toponderzoekers.

Daarnaast moet de effectiviteit van de kaderprogramma’s sterk verbeteren. Ten eerste door systematisch evaluatieonderzoek uit te voeren met het oog op leereffecten. Ten tweede door meer aandacht te besteden aan synergie-effecten met andere pan-Europese en nationale programma’s. Verder zouden de programma’s en instrumenten moeten worden getoetst op hun bijdrage aan de terugdringing van de Europese paradox – goede wetenschappelijke prestaties, maar beperkte kennisvalorisatie – door de betrokkenheid van het bedrijfsleven te vergroten.

Tot slot zou op EU-niveau het budget voor kennis en innovatie kunnen worden verhoogd indien de effectiviteit van de (vernieuwde) kaderprogramma’s is aangetoond. Dit moet primair gebeuren via een herschikking van bestaande middelen op de begroting. Op het moment dat een deel van het nationale fundamentele onderzoek bij de ERC wordt ondergebracht, ligt een navenante overheveling van nationale onderzoeksgelden naar het onderzoeksstimuleringsfonds van deze nieuwe onderzoeksraad in de rede.

8.3 Waar zijn de lidstaten primair zelf aan zet?

Om de Europese economie beter te laten functioneren moeten de lidstaten ook zelf de nodige stappen zetten. Het gaat hierbij vooral om R&D-investeringen (Barcelona-doelstelling, hoofdstuk 7), de arbeidsmarkt (betere benutting arbeidspotentieel, hoofdstuk 6) en het sociale beleid (vooral in relatie tot de toetredingslanden, hoofdstuk 5).

Meer R&D-investeringen ...

Om het investeringsniveau binnen de Europese kennisruimte op een hoger plan te tillen, ziet de CSED de Barcelona-doelstelling (3 procent R&D-intensiteit in 2010) als een nuttige sturingsvariabele, vooral in de oude lidstaten (waaronder Nederland) met een R&D-intensiteit tussen 1,5 en 2,5 procent. Een sterker *commitment* van de desbetreffende lidstaten is zeer wenselijk. Voor de toetredingslanden kan met minder ambitieuze streefcijfers worden volstaan, aangezien zij zich veelal nog in de *catching up* fase bevinden.

Het komt uiteindelijk aan op de samenhang tussen R&D en innovatie en de effecten hiervan op de maatschappelijke welvaart. De R&D-inspanningen spelen hierin een rol, maar het gaat daarnaast ook om een goede werking van (internationale) markten, een aantrekkelijker investerings- en ondernemersklimaat en een goed opgeleide beroepsbevolking.

... betere benutting arbeidspotentieel ...

De kern van de arbeidsmarktproblematiek betreft de afspraken over een hogere arbeidsdeelname. De realisatie hiervan staat onder druk doordat de lidstaten deze doelstellingen óf niet kunnen waarmaken, óf zelf niet serieus genoeg nemen. Het probleem is niet dat de Europese Commissie onvoldoende druk op de lidstaten uitoefent. De meerwaarde van Europees beleid is op dit punt gering; er is hoogstens sprake van 'zwakke' schaafeffecten van beleid (zelfbinding en wederzijds leren). Dit neemt niet weg dat gemeenschappelijke doelstellingen over de arbeidsdeelname nuttig kunnen zijn. Lidstaten moeten deze doelstellingen wel serieus nemen. Zij dienen het nationale en het Europese beleid meer met elkaar te zwaluwstaarten. Lidstaten moeten verder meer dan nu het geval is probleemeigenaren worden. In de eerste plaats door de gemaakte afspraken te vertalen in hun regeerprogramma's en in concrete beleidsvoornemens waarop de betrokken regeringen door hun nationale parlementen kunnen worden afgerekend. Nationale parlementen moeten dus veel sterker bij de beleidsevaluatie worden betrokken. In de tweede plaats zouden lidstaten meer hun eigen doelstellingen moeten bepalen, zodat maatwerk mogelijk wordt.

... en sociaal beleid

Blijkens de analyse in dit rapport is het onwaarschijnlijk dat de verschillen in de socialezekerheidsuitgaven tussen de oude en de nieuwe lidstaten zullen leiden tot sociale dumping of dat de gemiddeld lagere sociale uitgaven een rol spelen in de vestigingsplaatsconcurrentie. De conclusie is dat lidstaten ook na de uitbreiding voldoende ruimte houden om hun specifieke sociale preferenties vorm te geven.

De nieuwe lidstaten zullen op de interne markt vooral met de lagere loonkosten moeten concurreren. Daarnaast zullen zij het fiscale instrumentarium in de vestigingsplaatsconcurrentie inzetten. Waarschijnlijk zal de inhaalgroei er echter (net als destijds in de zuidelijke lidstaten) toe leiden dat een geleidelijke convergentie naar het gemiddelde niveau van de sociale uitgaven in de oude lidstaten zal optreden. Voor het leggen van een Europese bodem in de sociale bescherming lijkt al met al geen reden. De opencoördinatiemethode is vooralsnog de meest geëigende weg om de doelstellingen op het terrein van het vrije verkeer en sociale uitsluiting te bereiken.

8.4 Nederland en de meerwaarde van de EU

De EU en de lidstaten kunnen alleen de voorwaarden scheppen voor een hogere economische groei. Uiteindelijk gaat het erom dat er voldoende wordt geïnvesteerd in (menselijk) kapitaal en dat het aanwezige kennispotentieel optimaal benut wordt. Hiervoor hebben sociale partners een bijzondere verantwoordelijkheid via een verantwoorde loonontwikkeling, de bevordering van employability en goede arbeidsverhoudingen in bedrijven en organisaties.

Met dit rapport heeft de CSED concreet willen aangeven waarom en hoe Nederland baat heeft bij een goed functionerende EU. Voor een structureel hogere groei in Nederland – en andere lidstaten – is een adequaat EU-beleid onmisbaar. Gezien de relatief kleine thuismarkt en in samenhang hiermee het grote gewicht van de internationaal opererende bedrijven is een goede werking van de interne markt juist voor ons land essentieel.

Burgers baseren hun houding ten aanzien van de Europese integratie niet zozeer op eigen ervaringen als wel op informatie en ‘beelden’ die politici en massamedia overbrengen. Het is daarom van belang dat politici burgers adequaat informeren over de concrete meerwaarde van Europees beleid. Een goed zicht op de meerwaarde van de Europese integratie veronderstelt voldoende kennis over wat de EU doet en hoe ze functioneert. Daar blijkt het aan te schorten in Nederland: burgers denken het wel te weten en vormen er snel een mening over, maar bij nader onderzoek blijkt de feitelijke kennis gering. Er moet daarom in het onderwijs en de media systematischer aandacht worden besteed aan Europese integratie.

Het is jammer dat het debat over Europa vaak te eenzijdig gericht is op de problematische kanten van de Europese samenwerking. In dit kader valt vooral de aandacht voor de net-tobetalingspositie van Nederland op. Deze fixatie op de financiële kanten van de Europese samenwerking dreigt een ernstige politieke handicap te worden tijdens het Nederlands voorzitterschap als de onderhandelingen over het ontwerpgrondwettelijk Verdrag moeten worden afgerond¹.

In dit rapport is de Europese besluitvorming slechts marginaal aan de orde geweest. Maar het is duidelijk dat het wegwerken van de bestaande integratietekorten op het terrein van de werking van de interne markt – zoals de fiscaliteit en het Gemeenschapsoctrooi – moeilijker wordt naarmate de 25 lidstaten meer vetorechten behouden. Voor het behoud van de slagvaardigheid van de EU na de uitbreiding is een consequente toepassing van de communautaire methode op het terrein van de interne markt daarom noodzaak. Dit vereist besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid door de Raad, co-deci-

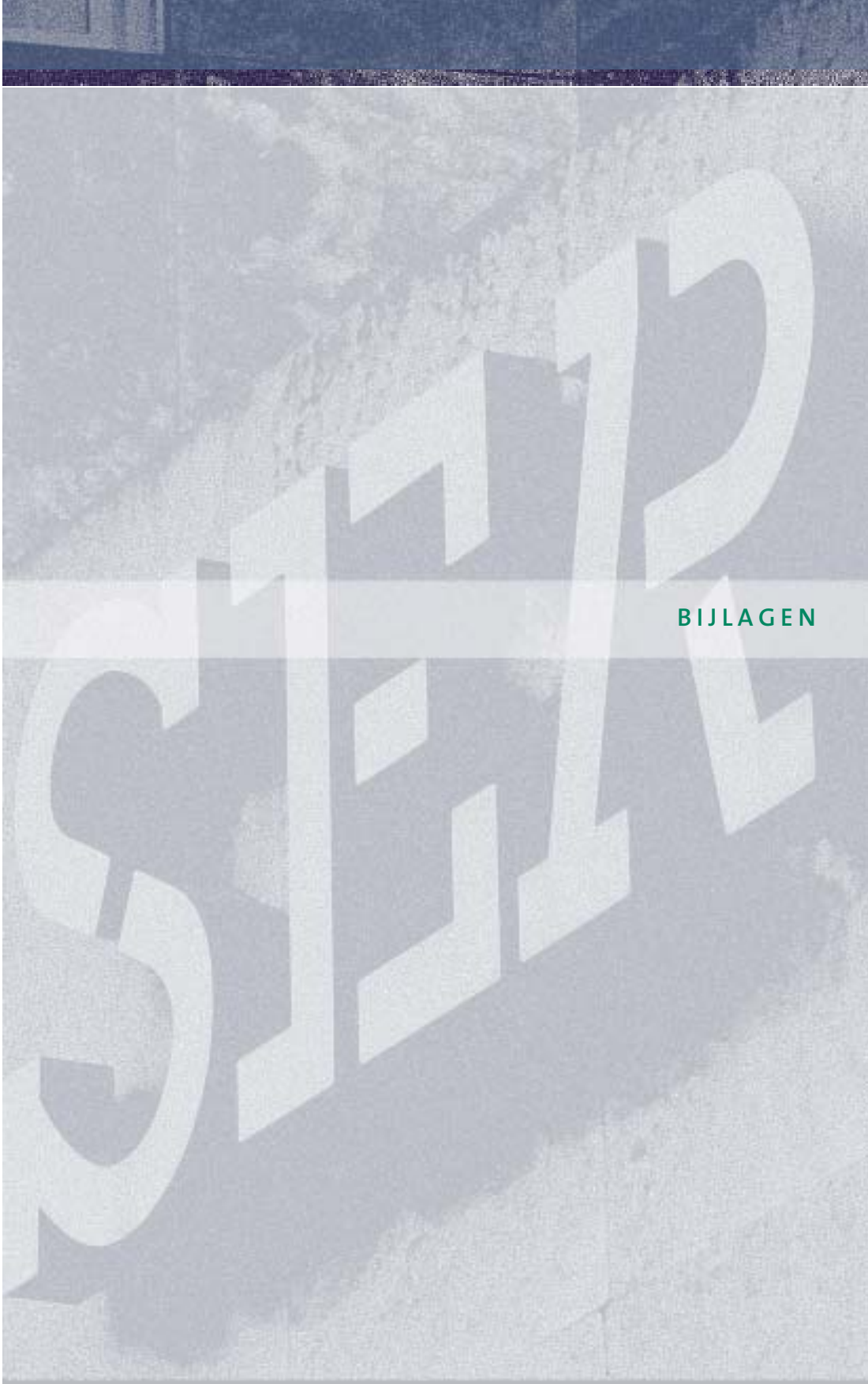
1 Zie ook: L.A. Geelhoed, *Het constitutioneel perspectief van de boekhouder*, redactioneel commentaar *SEW* no. 2, februari 2004, p. 49.

sie door het Europees Parlement en een sterke rol van de Europese Commissie². In dit licht moet Nederland zich sterk maken voor snelle aanname van het ontwerpgrondwettelijk Verdrag conform het Conventieresultaat. Dat Verdrag is niet perfect. Het is wel veel beter dan de huidige Verdragen en op dit moment het beste dat binnen bereik is.

Om de Europese besluitvorming te beïnvloeden is het nodig om al in een vroegtijdig stadium te zoeken naar strategische allianties met andere lidstaten. Waar nodig moeten groepen lidstaten ook een voorhoede vormen om andere lidstaten later op sleeptouw te kunnen nemen. Een concreet voorbeeld daarvan uit dit rapport betreft de mogelijkheid om met een groep lidstaten een bepaalde grondslagharmenisatie van de VpB te bewerkstelligen. Een en ander vereist dat de kloof tussen de naar binnen gerichte Nederlandse politieke cultuur en de naar buiten gerichte economische cultuur wordt gedicht³.

2 Zie ook: SER-advies *Conventie over de toekomst van Europa*, publicatienr. 03/01, Den Haag 2003; SER-advies *Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie*, publicatienr. 03/09, Den Haag 2003.

3 Zie ook: Laurens Jan Brinkhorst, *Nederlanders zijn piraten*, p. 101, in: Frans Kok, Peter Kramer, Tom van der Maas (red.), *Het Brussels labyrint: Hoe Nederlanders lobbyen in Brussel*, Amsterdam 2004.



BIJLAGEN

Samenstelling van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED)

leden

Kernleden

prof.dr. A.H.J. Kolnaar (voorzitter)
prof.dr. A.F.P. Bakker (DNB)
prof.dr. C. van Ewijk (CPB)
prof.dr. K.P. Goudswaard
prof.dr. F. Leijnse (tot en met 2 oktober 2003)
prof.dr. L.F. van Muiswinkel

Aanvullende leden

prof.dr. J.H. Garretsen
prof.dr. R.A. de Mooij
prof.dr. J.L.M. Pelkmans
prof.mr. P.J. Slot

Secretariaat

dr. B. van Riel
drs. C.A. van der Wijst
drs. M.G. Bos
drs. L.A.W. Tieben

Overzicht fiscaal acquis

Deze bijlage geeft een beknopt overzicht van het fiscale acquis. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de relevante bepalingen uit het EG-Verdrag (A); secundaire wetgeving (B); Jurisprudentie van het Hof (C); het verbod op fiscale steunmaatregelen (D); en ‘zachte’ coördinatie’ ter vermijding van schadelijke belastingconcurrentie (E).

A. Relevante bepalingen EG-Verdrag

De rechtstreekse bepalingen betreffende de belastingen in het Verdrag Europese Gemeenschap (artikel 90 t/m 93) hebben uitsluitend betrekking op de *indirecte* belastingen. Op basis van artikel 93 kan de Raad bepalingen vaststellen die betrekking hebben op de harmonisatie van wetgeving inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, voorzover deze harmonisatie noodzakelijk is om de werking van de interne markt te verzekeren. Op basis van dit artikel zijn onder meer richtlijnen met betrekking tot de harmonisatie van de grondslag van de BTW, minimumtarieven voor de BTW, minimumtarieven voor accijnzen en een minimumharmonisatie ten aanzien van de structuur van de accijnzen tot stand gekomen (zie hieronder).

Het Verdrag bevat geen expliciete bepalingen betreffende de *directe* belastingen. Dit impliceert dat de rechtsbasis voor een eventueel optreden van de Gemeenschap afgeleid zou moeten worden uit meer algemene doelen zoals het vrije verkeer van werknemers, het recht op vrije vestiging, de vrijheid van kapitaalverkeer, de werking van de interne markt, of het voorkomen van belemmeringen voor de mededinging. In dit verband is artikelen 94 van belang over de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt. Dit artikel vormt de rechtsbasis voor een aantal richtlijnen op het terrein van de directe belastingen. Het Hof toetst of de belastingwetgeving van de lidstaten in overeenstemming is met de Verdragsbepalingen omtrent de vier basisvrijheden, die een verdere uitwerking van het algemene verbod op discriminatie naar nationaliteit zijn (artikel 12 VEG).

Tot slot is artikel 87 VEG over steunmaatregelen van de lidstaten relevant. In lid 1 van dit artikel is bepaald dat behoudens de afwijkingen waarin het Verdrag voorziet, concurrentieverstorende steunmaatregelen, in welke vorm dan ook met staatsmiddelen bekostigd, onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Hieronder vallen in principe ook fiscale steunmaatregelen.

Fiscaliteit in het ontwerpgrondwettelijk Verdrag

Het derde deel van het ontwerpgrondwettelijk Verdrag van de Conventie over beleid en werking van de Unie bevat twee nieuwe voorstellen op fiscaal terrein. In artikel III-62.2 wordt voorgesteld om over maatregelen betreffende administratieve samenwerking of de bestrijding van belastingfraude en belastingontwijking op het terrein van de indirecte belastingen gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in te voeren. In artikel III-63 wordt voorgesteld dat *als de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Europese Commissie vaststelt dat maatregelen inzake de vennootschapsbelasting betrekking hebben op administratieve samenwerking of de bestrijding van belastingfraude en belastingontwijking, de Raad vervolgens bij gekwalificeerde meerderheid over deze maatregelen beslist.*

- Bron: *Ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*, Luxemburg 2003, pp.109 en 110.

B. Secundaire wetgeving

De artikelen uit het EU-Verdrag worden uitgewerkt in secundaire wetgeving. Veruit de meeste secundaire wetgeving in de EU betreft de indirecte belastingen. Op dit deel terrein verleent het Verdrag de bevoegdheid tot harmonisatie. Het aantal richtlijnen met betrekking tot de directe belastingen is beperkt. Daarnaast is er een aantal richtlijnen betreffende afspraken tussen de lidstaten inzake wederzijdse bijstand bij het tegengaan van belastingfraude en -ontduiking.

Indirecte belastingen

Zowel voor de BTW als voor de accijnzen is er een bepaalde harmonisatie van de tarieven en van de belastinggrondslag tot stand gekomen (zie onderstaande tabel b.1).

tabel b.1 Secundaire wetgeving indirecte belastingen

Belastingterrein	Relevante Richtlijn	Omschrijving
BTW	Eerste richtlijn betreffende de harmonisatie van de wetgeving der lidstaten inzake omzetbelasting (67/227/EEG).	Besluit tot invoering BTW in de lidstaten.
Grondslag	Zesde Richtlijn betreffende de harmonisatie inzake omzetbelasting: uniforme grondslag (77/388/EEG).	Uniformering grondslag BTW; bepaling uitzonderingsvoorwaarden en differentiatie tarieven.
Tarieven	Richtlijn tot aanvulling van Richtlijn 77/388/EEG: onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven (92/77/EEG).	Minimumharmonisatie van tarieven BTW: het normale tarief bedraagt ten minste 15 procent en het verlaagde tarief voor bepaalde goederen en diensten van sociale of culturele aard bedraagt ten minste 5 procent.

Belastingterrein	Relevante Richtlijn	Omschrijving
Overgangsregime	Richtlijn tot aanvulling van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en tot wijziging, met het oog op de afschaffing van de fiscale grenzen, van Richtlijn 77/388/EEG (91/680/EEG).	Met het oog op het afschaffen van grenscontroles wordt een overgangsregime geïntroduceerd (zie tekst). Dit overgangsregime is nog steeds van kracht.
Accijnzen	Algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (92/12/EEG).	De accijnsheffing wordt beperkt tot minerale oliën, alcohol of alcoholhoudende dranken en tabaksfabrikaten. Betaling van accijnzen in land van bestemming. Invoering systeem van entrepouthouders om dubbele belasting en belastingontwijking van accijnzen in intra-communautair goederenverkeer te voorkomen.
Tarieven	Minimumtarief minerale oliën, alcohol en tabak (respectievelijk 92/82/EEG; 92/84/EEG; en 92/79/EEG, 92/80/EEG).	
Tariefstructuur	Minimumharmonisatie structuur van de heffing minerale oliën, alcohol en tabak (respectievelijk 92/81/EEG; 92/83/EEG; 95/59/EEG).	

De eerste stap naar harmonisatie van de omzetbelasting werd in 1967 gezet met het besluit tot invoering in de lidstaten van een stelsel van belasting over de toegevoegde waarde. Tot dan toe pasten de lidstaten verschillende systemen van omzetbelasting toe. Deze verstoorden de werking van de gemeenschappelijke markt¹. De volgende grote stap werd tien jaar later genomen met de harmonisatie van de belastinggrondslag van de BTW. Harmonisatie van de belastinggrondslag vloeide onder meer voort uit het besluit om de financiële bijdragen van de lidstaten te vervangen door een stelsel van eigen middelen. Dit stelsel bevatte onder meer een bepaald deel van de opbrengst van de BTW dat berekend zou worden op basis van een uniforme grondslag. De richtlijn over de harmonisatie van de belastinggrondslag bevat veel uitzonderingen en is herhaaldelijk geamendeerd. Ook heeft de Raad veel beschikkingen uitgevaardigd waarin een lidstaat toegestaan wordt af te wijken van de bepalingen van deze richtlijn. Ondanks de uitzonderingen is de belastinggrondslag macro-economisch gezien vergaand geharmoniseerd.

De voorlopig laatste grote stappen in de harmonisatie van de BTW vonden plaats in het begin van de jaren negentig in het kader van het afschaffen van de grenscontroles aan de binnengrenzen. Hiervoor is een stelsel van administratieve controle bij ondernemers die intracommunautaire goederenleveringen verrichten in de plaats gekomen. Grensover-

1 Zie de overwegingen bij richtlijn 67/227/EEG.

schrijdende goederenleveringen tussen bedrijven binnen de EG worden als intracom-munautaire levering tegen het nultarief belast in het land van vertrek en worden als intracommunautaire levering in het land van aankomst belast. Particulieren en vrijge-stelde ondernemers betalen bij aankopen in een andere lidstaat het daar geldende tarief. In het kader van het verdwijnen van de binnengrenzen is ook tot een minimumharmo-nisatie van de tarieven besloten.

Het was de bedoeling om bij de harmonisatie van de BTW uiteindelijk een stelsel in te voe-ren waarbij grensoverschrijdende leveringen tussen bedrijven tegen het tarief van het land van oorsprong zouden worden belast. Het bedrijf in het bestemmingsland waaraan de levering plaatsvindt, zou de betaalde BTW vervolgens kunnen verrekenen met de eigen belastingdienst. Aan de consument zou uiteindelijk het BTW-tarief van het bestem-mingsland in rekening worden gebracht². Invoering van een dergelijk systeem zou tot een verschuiving van belastingopbrengsten leiden³. Het zou daarom gepaard moeten gaan van een verrekensysteem – een zogeheten *clearinghouse* – tussen de lidstaten. Deze laatste stap is echter tot nader order uitgesteld; het bovenbeschreven in 1991 ingevoerde ‘overgangsregime’ dat tot 1996 zou gelden, is nog steeds van kracht.

De regeling die bij het afschaffen van de binnengrenzen in het begin jaren negentig voor de accijnzen van kracht is geworden is wèl bedoeld als een definitieve regeling. Bij de accijnzen is gekozen voor het bestemmingslandprincipe. Een stelsel van entrepotvergun-ningshouders moet dubbele belasting en tevens belastingontwijking voorkomen. Tevens is er sprake van een minimumharmonisatie van de tarieven en van de structuur van de heffing (belastingheffing per stuk, kilo, liter etc.). Zeker voor tabaksproducten lopen de feitelijke tarieven tussen de lidstaten ver uiteen. Dit komt mede omdat de lidstaten geen overeenstemming konden bereiken over een eenduidige structuur voor de heffing op tabaksproducten.

Directe belastingen

Het aantal richtlijnen dat tot stand gekomen is om, met het oog op de goede werking van de interne markt, een zekere harmonisatie van de directe belastingen te bewerkstelligen is voorsnog beperkt (zie tabel b.2). In 1990 heeft de Raad twee richtlijnen vastgesteld over respectievelijk het voorkomen van dubbele belasting op uitgekeerde winst tussen moeder-dochtermaatschappijen in verschillende lidstaten en belastingheffing bij grens-overschrijdende fusies⁴. Zeer recent zijn, na lang onderhandelen tussen de lidstaten,

2 Het is daarom verwarrend een dergelijk systeem, zoals vaak gebeurt, als een oorspronglandsysteem aan te duiden.

3 Zonder een verrekensysteem zouden lidstaten met een hoog BTW-tarief en/of een handelsoverschot voordelig uit zijn.

4 Daarnaast hebben de lidstaten begin jaren negentig een Verdrag ondertekend over de afschaffing van dubbele belasting in geval van winstcorrecties tussen verbonden ondernemingen, het zogeheten Arbitrageverdrag (zie uitgebreider: Vermeend et al., p. 333 e.v. De praktische betekenis van dit Verdrag is echter gering. De lidstaten hebben nog geen groen licht gegeven voor verlenging van het Verdrag.

richtlijnen vastgesteld om respectievelijk dubbele belasting van interest en royalty's te voorkomen en effectieve belastingheffing op rente-inkomsten op spaargelden van niet-ingezetenen te garanderen. De laatste richtlijn treedt vanaf 1 januari 2005 in werking mits met Zwitserland, Liechtenstein, San Marino, Monaco en Andorra en alle afhankelijke en geassocieerde gebieden overeenstemming is bereikt over het toepassen van bronbelasting op rente-inkomsten, respectievelijk informatie-uitwisseling met de lidstaten van de EU.

tabel b.2 Secundaire wetgeving directe belastingen

Belastingterrein	Richtlijn	Korte omschrijving
Vennootschapsbelasting	Gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten (90/435/EEG).	Voorkomen van dubbele belasting van uitgekeerde winst dochtermaatschappij naar moedermaatschappij in andere lidstaat.
	Gemeenschappelijke fiscale regeling voor fusies, splitsingen, inbreng van activa en aandelenruil met betrekking tot vennootschappen uit verschillende lidstaten (90/434/EEG).	Kapitaalwinst uit fusies, splitsingen etc. waarbij vennootschappen uit twee of meer lidstaten zijn betrokken, wordt niet belast op het tijdstip van de rechtshandeling in kwestie, maar pas wanneer die winst daadwerkelijk gerealiseerd wordt.
	Gemeenschappelijke regeling inzake uitkeringen van interest en royalty's tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten (2003/49/EG).	Voorkomen dubbele belasting van uitgekeerde interest en royalty's van onderneming in ene lidstaat naar onderneming in andere lidstaat middels afschaffing van bronbelastingen.
Inkomstenbelasting	Belastingheffing op inkomsten in de vorm van rentebetaling (2003/48/EG).	Voorkomen van belastingontwijking als gevolg van het aanhouden van spaargelden in een andere lidstaat middels informatie-uitwisseling tussen de lidstaten. Drie lidstaten (België, Luxemburg, Oostenrijk) passen als overgangsmaatregel bronbelasting toe.

Bestrijding belastingfraude en -ontduiking

Het laatste onderdeel van het belastingacquis betreft de afspraken tussen de lidstaten inzake wederzijdse bijstand bij het tegengaan van belastingfraude en -ontduiking. Deze afspraken zijn neergelegd in een aantal richtlijnen (zie tabel b.3).

tabel b.3 Secundaire wetgeving wederzijdse bijstand

Belastingterrein	Richtlijn	Korte omschrijving
<i>Bestrijding fraude en ontduiking</i>	Wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe en indirecte belastingen (77/799/EEG).	Regeling omtrent het verschaffen van inlichtingen tussen de lidstaten voor de vaststelling van belasting op inkomen, vermogen, toegevoegde waarde en accijnzen.
	Verruiming van de werkingssfeer van Richtlijn 76/308/EEG tot wederzijdse bijstand van schuldvorderingen uit hoofde van de belasting op inkomen, vermogen en bepaalde verzekeringspremies (2001/44/EEG).	Uitbreiding van de bestaande richtlijn wederzijdse bijstand bij schuldvorderingen tot de inkomens- en vermogensbelasting.

* Voor een uitgebreidere bespreking van de richtlijnen tot stand gekomen vóór 2002 zie: W.A. Vermeend, H.A. Kogels en H. Mees, *Compendium Europees Belastingrecht*, Deventer 2002.

Bronnen overzichten 1-3: Samengesteld op basis van: EUR-Lex analytisch repertorium Europese wetgeving (<http://europa.eu.int/eur-lex/nl/search/index.html>)

C. Jurisprudentie van het Hof

Op het terrein van de belastingen speelt de jurisprudentie van het Hof een steeds belangrijker rol. Dit geldt met name op het gebied van de directe belastingen, waar de afstemming in het kader van de EU tussen de lidstaten beperkt is⁵. Na het eerste beduidende arrest op het terrein van de directe belastingen in 1986 (*Avoir fiscal*) zijn er meer dan 80 arresten op het terrein van de directe belastingen tot stand gekomen, waarvan meer dan de helft in de laatste 30 maanden⁶.

Een van de belangrijkste rechtsbeginselen voor het Hof is het in het EG-Verdrag (artikel 12) verankerde verbod op discriminatie naar nationaliteit. Hiermee kunnen regels en praktijken worden weggenomen waarmee lidstaten concurrentie uit andere lidstaten inperken. De vier economische vrijheden in het Verdrag kunnen als nadere uitwerking op specifieke terreinen van het fundamentele verbod op discriminatie naar nationaliteit worden gezien. Voor de fiscale regelgeving gaat het vooral om het onderscheid in de belastingwetgeving van de lidstaten tussen ingezetene en niet-ingezetene⁷. Een groot deel van de fiscale rechtsspraak van het Hof gaat over het vaststellen van mogelijke rechtvaardigingen voor dit onderscheid.

Fundamenteel voor de rechtsspraak op het terrein van de directe belastingen is de extensieve uitleg die het Hof aan het verbod op belemmeringen en aan het non-discriminatie-

5 Afstemming tussen lidstaten vindt daarnaast plaats op bilateraal niveau door middel van belastingverdragen. Het Hof heeft bepaald dat ook deze verdragen aan het Gemeenschapsrecht moeten voldoen.

6 Zie: Joann M. Weiner, EU prepares for corporate tax reform at Rome Conference, *Tax Notes International*. 8-12-2003, p. 914.

7 Zie verder: Europese Commissie, *Company Taxation in the Internal Market* (Bolkestein-rapport), COM(2001) 582, Brussel 1991, p. 311,

beginsel heeft gegeven. Ook eisen ten aanzien van de woonplaats, de plaats van vestiging, de taalvaardigheid, of bepaalde diploma's kunnen volgens het Hof in de praktijk leiden tot discriminatie op basis van nationaliteit. Hiermee is de potentiële reikwijdte van het toezicht door het Hof verbreed⁸. In dit verband wordt gesproken van een tweede golf van jurisprudentie van het Hof over directe belastingen na de eerste golf waarin alleen het discriminatieverbod centraal stond⁹. Het is nog niet duidelijk hoever het Hof zal gaan met het toepassen van de 'belemmering'-benadering op het terrein van de directe belastingen.

In het kader zijn enkele voorbeelden opgesomd van maatregelen van de lidstaten die door het Hof strijdig werden geacht met de bepalingen in het Verdrag over de vrijheid van vestiging. Ook met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers, diensten en kapitaal kunnen tal van voorbeelden worden gegeven¹⁰.

Enkele uitspraken van het Hof over de vennootschapsbelasting

Om een indruk te geven van de uitspraken van het Hof op het terrein van de directe belastingen zijn hier enkele arresten opgesomd die betrekking hebben op de verenigbaarheid van de vennootschapsbelasting met de vrijheid van vestiging. Daaronder valt ook het recente Bosal-arrest over enkele aspecten van de Nederlandse VpB.

De vrijheid van vestiging omvat volgens het Verdrag de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld (artikel 43 VEG). In de Gemeenschap opgerichte en gevestigde vennootschappen worden daarbij gelijkgesteld aan natuurlijke personen (artikel 48 VEG).

Het Hof heeft o.a. de volgende maatregelen van de lidstaten in strijd geacht met deze Verdragsbepalingen:

Het weigeren in Frankrijk van een bepaald belastingkrediet aan vaste inrichtingen van verzekeringsmaatschappijen met een zetel in een andere lidstaat (arrest *Avoir fiscal* uit 1986)*.

- 8 Het Hof heeft deze bredere benadering van belemmeringen het eerste ontwikkeld met betrekking tot het vrije verkeer van goederen (arresten *Dassonville* en *Cassis de Dijon*). Het Hof onderzocht of bepaalde belemmeringen die voortkwamen uit verschillen in de nationale regelgeving strijdig zijn met het Verdrag. Deze benadering is vervolgens toegepast op het vrije verkeer van diensten en werknemers. Met het arrest *Futura* uit 1997 is deze benadering uitgebreid tot het terrein van de directe belastingen. Het onderscheid tussen restrictie en belemmering is niet altijd even duidelijk: zie Paul Farmer, *The Court's case law on taxation: a castle built on shifting sands?*, *EC Tax Review* 2003/2; en Hans van den Hurk, *Europees Gemeenschapsrecht en directe belastingen*, Deventer 2001, pp. 65-90.
- 9 Luc Hinnekens, *The search for the framework conditions of the fundamental EC Treaty principles as applied by the European Court to Member States' direct taxation*, *EC Tax Review* 2002/3, p. 115.
- 10 Zie bijvoorbeeld: Van den Hurk, op.cit., hfst. 4.

- Het weigeren in het Verenigd Koninkrijk van een bepaalde manier van verliesverrekening aan een holding die met name vennootschappen in het buitenland heeft (arrest *ICI* uit 1998)*.
- Het toepassen van een hoger tarief in Griekenland voor buitenlandse belastingplichtige vennootschappen (arrest *Royal Bank of Scotland* uit 1999)*.
- Duitse regels die beperkingen stellen aan 'thin capitalisation' – schuldfinanciering van dochterondernemingen in lidstaten met hoge belastingtarieven (arrest *Lankhorst-Hohorst* uit 2002)**.
- Het verbod in de Nederlandse VpB om kosten van buitenlandse deelnemingen af te trekken voorzover deze kosten geen verband houden met het behalen van in Nederland belaste winst (arrest *Bosal* uit 2003)***.

* Hans van den Hurk, Europees Gemeenschapsrecht en directe belastingen, Deventer 2001, respectievelijk pp. 112, 113 en 124-127; ** Nikolaj Vinther en Erik Werlauff, The need for fresh thinking about tax rules on thin capitalization: the consequences of the judgement of the ECJ in Lankhorst-Hohorst, *EC Tax-Review* 2003/2, pp. 97-106. *** R.E.C.M. Niessen, Invloed van het Europees recht op de Nederlandse vennootschapsbelasting, *Tijdschrift SV&V* 2003-6, pp. 223-227 en Joann M. Weiner, EU prepares for corporate tax reform at Rome Conference, *Tax Notes International*, 8-12-2003, p. 914.

D. Toezicht van de Europese Commissie op steunmaatregelen van de lidstaten

De Commissie heeft als toezichthoudende instantie op de steunmaatregelen van de lidstaten (zie artikel 88 VEG) richtsnoeren opgesteld voor de toepassing van de steunmaatregelen op het gebied van de directe belastingen¹¹. Het gaat daarbij in het bijzonder om de vraag welke fiscale maatregelen als steunmaatregel in de zin van artikel 87.1 van het Verdrag gekwalificeerd kunnen worden. Deze richtsnoeren hebben een meer verbindend karakter dan de Gedragscode over schadelijke belastingconcurrentie (zie onder E)¹². Als de Commissie constateert dat een fiscale steunmaatregel strijdig is met het Gemeenschapsrecht, dan kan de Commissie eisen dat de lidstaat de steun terugvordert. Weigert de lidstaat dit te doen, dan kan de Commissie of een andere lidstaat zich volgens het Verdrag (artikel 88.2) rechtstreeks tot het Hof wenden.

E. Zachte coördinatie om schadelijke belastingconcurrentie te voorkomen

Aan de normering van de nationale belastingwetgeving draagt niet alleen de jurisprudentie van het Hof bij, maar ook door de lidstaten overeengekomen, en door de Commissie voorgestelde, gedragsregels op het terrein van de schadelijke belastingconcurrentie.

11 Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (*PB C* van 10 december 1998, 384/3).

12 Zie uitgebreider: Francesco Nanetti en Giovanni Mameli, The Creeping normative role of the EC Commission in the twin-track struggle against State aids and harmful tax competition, *EC Tax Review* 2002/4, p. 186; H. Nijkamp, Euro-commissaris Monti intensiveert campagne tegen schadelijke belastingconcurrentie in de Europese Unie, *Weekblad Fiscaal Recht* 6480, 10 mei 2002.

De op 1 december 1997 overeengekomen gedragscode verbindt de lidstaten geen nieuwe schadelijke belastingmaatregelen in te voeren en eventuele bestaande schadelijke belastingmaatregelen terug te draaien¹³. Een belastingmaatregel wordt als potentieel schadelijk aangemerkt als deze resulteert in een daadwerkelijk belastingniveau dat beduidend lager is dan normaal gesproken in de lidstaat van toepassing is. Bij de beoordeling van het schadelijke karakter van de maatregelen wordt onder meer rekening gehouden met de volgende criteria:

- Worden de voordelen uitsluitend aan niet-ingezetenen of voor transacties met niet-ingezetenen toegekend?
- Staan de voordelen geheel los van de binnenlandse economie, zodat zij geen gevolgen hebben voor de nationale belastinggrondslag?
- Worden de voordelen ook toegekend als er geen sprake is van enige daadwerkelijke economische activiteit in de lidstaat die deze belastingvoordelen biedt?
- Wijken de regels voor het bepalen van de winst uit binnenlandse activiteiten van een multinationale onderneming af van internationaal aanvaardbare beginselen?
- Zijn de belastingmaatregelen onvoldoende doorzichtig?

De reden om schadelijke belastingconcurrentie aan te pakken is dat deze maatregelen de locatie van economische activiteiten in de Gemeenschap in aanzienlijke mate beïnvloeden of kunnen beïnvloeden¹⁴. Verder kan schadelijke belastingconcurrentie er toe leiden dat belastinginkomsten worden misgelopen.

Om de belastingmaatregelen van de lidstaten te onderzoeken heeft de Raad een werkgroep ingesteld – de naar haar voorzitter geheten Primarolo-groep. Deze groep onderzocht in het totaal 271 belastingmaatregelen, waarvan er in het totaal 66 als schadelijk werden aangemerkt¹⁵. Nederland was met 10 schadelijke maatregelen koploper (deze maatregelen hadden op één na te maken hadden met de zogeheten *rulings*-praktijk)¹⁶.

13 Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten in het kader van de Raad bijeen betreffende een gedragscode inzake belastingregeling voor ondernemingen (PB C2/2 van 6 januari 1998).

14 Zie overweging A van de Gedragscode.

15 Zie: European Parliament, Directorate-General for Research, *Tax-Co-ordination in the EU – the latest position*, Working paper ECON 128, Luxemburg 2001, pp. 14 en 15.

16 Toenmalig staatssecretaris Bos heeft naar aanleiding van deze kritiek de *rulings*-praktijk veranderd. Zie: Peter Esser en Frank Elsweier: Dutch experience with European developments: a story of Dr. Jekyll and Mr. Hyde, *EC Tax Review* 2003/2, pp. 85 en 86. Voor een overzicht van de verschillende aspecten van belastingconcurrentie in het Nederlandse belastingstelsel, zie: Gerard T.K. Meussen, National Report the Netherlands, in: Wolfgang Schön (ed.), *Tax Competition in Europe*, IBFD, Amsterdam 2003.

Publicatieoverzicht

Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit. Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50.

Van sommige adviezen verschijnt ook een samenvattende brochure, al dan niet in een buitenlandse taal. In het overzicht van recente publicaties zijn deze gratis samenvattingen aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans).

Het SER-bulletin, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement kost € 24,95.

Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website (www.ser.nl).

Adviezen

	Gratis samenvatting	Prijs advies
<i>Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving</i> 2004, 66 pp., ISBN 90-6587-876-9, bestelnr. 04/07		€ 5,65
<i>Onerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU</i> 2004, 60 pp., ISBN 90-6587-877-7, bestelnr. 04/06		€ 5,65
<i>Keurmerken en duurzame ontwikkeling</i> 2004, 94 pp., ISBN 90-6587-875-0, bestelnr. 04/05		€ 6,80
<i>Uitbreiding toepassingsgebied arboregelgeving op zelfstandigen</i> 2004, 104 pp., ISBN 90-6587-873-4, bestelnr. 04/04		€ 6,80
<i>Arbodienstverlening</i> 2004, 174 pp., ISBN 90-6587-871-8, bestelnr. 04/03		€ 10,20
<i>Verdere uitwerking WAO-beleid</i> 2004, 225 pp., ISBN 90-6587-870-X, bestelnr. 04/02		€ 10,20
<i>Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW</i> 2004, 104 pp., ISBN 90-6587-872-6, bestelnr. 04/01		€ 6,80
<i>Aanpassing Wet op de Ondernemingsraden</i> 2003, 186 pp., ISBN 90-6587-867-X, bestelnr. 03/12		€ 10,20
<i>Interactie voor innovatie; naar een samenhangend kennis- en innovatiebeleid</i> 2003, 96 pp., ISBN 90-6587-868-8, bestelnr. 03/11		€ 6,80
<i>Inburgeren met beleid</i> 2003, 152 pp., ISBN 90-6587-864-5, bestelnr. 03/10		€ 6,80
<i>Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie</i> 2003, 30 pp., ISBN 90-6587-862-9, bestelnr. 03/09		€ 5,65
<i>De rol van de werknemers in de Europese vennootschap (SE)</i> 2003, 118 pp., ISBN 90-6587-853-x, bestelnr. 03/08	N, E	€ 6,80

<i>Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht Gemeenschappelijk Landbouwbeleid</i>		
2003, 88 pp., ISBN 90-6587-854-8, bestelnr. 03/07		€ 5,65
<i>Evaluatie en aanpassing Mededingingswet</i>		
2003, 128 pp., ISBN 90-6587-846-7, bestelnr. 03/06	E, D	€ 6,80
<i>Naar een nieuw werkprogramma MAC-waarden</i>		
2003, 54 pp., ISBN 90-6587-851-3, bestelnr. 03/05	E, D	€ 5,65
<i>Kennis maken, kennis delen</i>		
2003, 106 pp., ISBN 90-6587-850-5, bestelnr. 03/04	E, D	€ 6,80
<i>Aanpassing Arbeidstijdenwet</i>		
2003, 84 pp., ISBN 90-6587-849-1, bestelnr. 03/03		€ 5,65
<i>Duurzaamheid vraagt om openheid; op weg naar een duurzame consumptie</i>		
2003, 90 pp., ISBN 90-6587-848-3, bestelnr. 03/02	E	€ 5,65
<i>Conventie over de toekomst van Europa</i>		
2003, 82 pp., ISBN 90-6587-843-2, bestelnr. 03/01	E, D, S, F	€ 5,65
<i>Verruiming zeggenschap werknemers over arbeidstijden</i>		
2002, 68 pp., ISBN 90-6587-839-4, bestelnr. 02/14		€ 5,65
<i>Bemiddeling in financiële diensten</i>		
2002, 94 pp., ISBN 90-6587-838-6, bestelnr. 02/13		€ 6,80
<i>Koersen op vernieuwing</i>		
2002, 90 pp., ISBN 90-6587-837-8, bestelnr. 02/12		€ 5,65
<i>Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen</i>		
2002, 48 pp., ISBN 90-6587-836-X, bestelnr. 02/11	N	€ 5,65
<i>Het nieuwe leren</i>		
2002, 118 pp., ISBN 90-6587-826-2, bestelnr. 02/10	N, E	€ 6,80
<i>Innovatie voor duurzaam voedsel en groen</i>		
2002, 88 pp., ISBN 90-6587-827-0, bestelnr. 02/09		€ 5,65
<i>Sociaal-economisch beleid 2002-2006</i>		
2002, 288 pp., ISBN 90-6587-821-1, bestelnr. 02/08	N, E, D, F	€ 12,45
<i>Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling</i>		
2002, 36 pp., ISBN 90-6587-823-8, bestelnr. 02/07		€ 5,65
<i>Nieuwe risico's</i>		
2002, 100 pp., ISBN 90-6587-824-6, bestelnr. 02/06		€ 6,80
<i>Werken aan arbeidsgeschiktheid</i>		
2002, 366 pp., ISBN 90-6587-818-1, bestelnr. 02/05	N, E, D, F	€ 14,75
<i>Nationale CO₂-emissiehandel in Europees perspectief</i>		
2002, 64 pp., ISBN 90-6587-817-3, bestelnr. 02/04		€ 5,65
<i>Adviezen van de Bestuurskamer inzake hergroepering bedrijfslichamen 1998-2003</i>		
2003, ISBN 90-6587-845-9		
deel 1 (212 pp.)		€ 10,20
deel 2 (219 pp.)		€ 10,20
<i>Adviezen van de Bestuurskamer inzake beleid of regelgeving 1998-2002</i>		
2003, 160 pp., ISBN 90-6587-840-8		€ 7,90

Rapporten

<i>CSED-rapport: Met Europa meer groei</i> 2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7	€ 11,35
<i>Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001</i> 2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7	€ 6,80
<i>CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen</i> 2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5	€ 6,80
<i>CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing</i> 1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7	€ 11,35
<i>CSED-rapport Economische dynamiek en sociale uitsluiting</i> 1997, 220 pp., ISBN 90-6587-656-1	€ 11,35
<i>CED-rapport Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering</i> 1996, 189 pp., ISBN 90-6587-610-3	€ 11,35

Samenvattingen (gratis)

<i>De rol van de werknemers in de Europese vennootschap</i> 2003, 26 pp., ISBN 90-6587856-4, bestelnr. 03/08N
<i>Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen</i> 2003, bestelnummer 02/11N
<i>Het nieuwe leren</i> 2002, 20 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/10N
<i>Sociaal-economisch beleid 2002-2006</i> 2002, 40 pp., ISBN 90-6587-820-3, bestelnr. 02/08N
<i>Werken aan arbeidsgeschiktheid</i> 2002, 32 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/05N
<i>Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling</i> 2001, 20 pp., ISBN 90-6587778-9, bestelnr. 01/02N
<i>Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen</i> 2000, 34 pp., ISBN 90-6587-774-6, bestelnr. 00/12N
<i>Naar een robuust belastingstelsel / Sociaal-economisch beleid 1998-2002</i> 1998, 38 pp., ISBN 90-6587-684-7, bestelnr. 98/07-08N

Vertaalde samenvattingen (gratis)

<i>Employee involvement in the European company</i> 2003, 32 pp., ISBN 90-6587-859-9, orderno. 03/08E
<i>Generating knowledge, sharing knowledge</i> 2003, 26 pp., ISBN 90-6587-858-0, orderno. 03/04E
<i>Towards a sustainable economy</i> 2003, 24 pp., ISBN 90-6587-855-6, orderno. 03/02E

Convention on the Future of Europe

2003, 18 pp., ISBN 90-6587-842-4, orderno. 03/01E

La Convention sur l'avenir de l'Europe

2003, 18 pp., ISBN 90-6587-844-0, numéro de commande 03/01F

The New Learning - Advisory report on lifelong learning in the knowledge-based economy

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-825-4, orderno. 02/10E

Social and Economic Policy 2002-2006

2002, 36 pp., ISBN 90-6587-835-1, orderno. 02/08E

Sozial- und Wirtschaftspolitik 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-832-7, Bestellnummer 02/08D

Politique économique et sociale de 2002 à 2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-822-X, 02/08/F

Working on occupational disability - policy proposals

2002, 38 pp., ISBN 90-6587-829-7, orderno. 02/05E

Der Empfehlung zur Erhöhung der Arbeitsfähigkeit und zur Erwerbungs-fähigkeitsversicherung

2002, 42 pp., ISBN 90-6587-831-9, Bestellnummer 02/05D

Ouvrer pour l'aptitude à l'emploi

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-830-0, numéro de commande 02 /05F

Ageing population and the EU

2002, 18 pp., ISBN 90-6587-828-9, orderno. 02/02E

Steering a course for BVE

2001, 22 pp., ISBN 90-6587-787-8, orderno. 01/01E

Vorschläge zur gesetzlichen Regelung des Aufsichtsrats bei Grossunternehmen

2001, 24 pp., ISBN 90-6587-780-0, Bestellnummer 01/02D

The Functioning and future of the Structure Regime

2001, 26 pp., ISBN 90-6587-779-7, orderno. 01/02E

L'avenir des règles applicables à la structure des grandes sociétés

2001, 25 pp., ISBN 90-6587-781-9, numéro de commande 01/02F

Overige publicaties

Model Rules of Procedure for Works Councils

2003, 127 pp., ISBN 90-6587-861-0

€ 6.80

Voorbeeldreglement ondernemingsraden

1998, 164 pp., ISBN 90-6587-675-8

€ 8,95

Leidraad personeelsvertegenwoordiging

1998, 72 pp., ISBN 90-6587-693-6

€ 4,45

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 - 3499 505);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 33328 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

The logo for SER (Sociaal-Economische Raad) is displayed in a bold, yellow, sans-serif font. It is positioned on a dark orange rectangular background that features a decorative border of thin, horizontal yellow lines at the top and bottom.

Sociaal-
Economische
Raad

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
www.ser.nl

ISBN 90-6587-880-7