

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het document „Economische hervorming: Verslag over de werking van de producten- en kapitaalmarkten in de EU — Voorgelegd door de Commissie naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van Cardiff”**

(1999/C 209/09)

Op 25 februari 1999 heeft het Economisch en Sociaal Comité besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 2 van zijn Reglement van Orde een advies op te stellen over het document „Economische hervorming: Verslag over de werking van de producten- en kapitaalmarkten in de EU — Voorgelegd door de Commissie naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van Cardiff”.

De Afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 mei 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Cal, co-rapporteur de heer Simpson.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 364e zitting van 26 en 27 mei 1999 (vergadering van 26 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 77 stemmen, bij 4 onthoudingen is goedgekeurd.

N.B.: Tijdens het opstellen van dit advies besloot de Waarnemingspost interne markt ook de volgende twee Commissiedocumenten te behandelen:

„Evaluatie van het actieprogramma voor de interne markt, juni 1997 — december 1998”

en

„Economische en structurele hervormingen in de EU (Cardiff II).”

## Inleiding

Het Comité is ermee ingenomen dat het de mogelijkheid krijgt zich uit te spreken over de drie documenten die betrekking hebben op de interne markt: de evaluatie van het actieprogramma, het verslag over de werking van de producten- en kapitaalmarkten in de EU (Cardiff I) en het verslag over de economische en structurele hervormingen in de EU (Cardiff II). Het Comité blijft erbij dat bij de evaluatie van het actieprogramma voor de interne markt niet alleen de omzetting van richtlijnen, maar ook de juridische en economische aspecten van een en ander aandacht zouden moeten krijgen.

### 1. Evaluatie van het actieprogramma voor de interne markt, juni 1997-december 1998

1.1. Na de Europese Raad van Amsterdam, die in juni 1997 werd gehouden, publiceerde de Commissie haar actieprogramma voor de interne markt (CSE(97) 1 def.). Dit document bevatte een aantal belangrijke maatregelen om de werking van de interne markt vóór 1 januari 1999 aanmerkelijk te verbeteren. De meest recente evaluatie van de resultaten van dit programma dateert van eind 1998 (COM(1999) 74 def.). De Commissie baseert zich hierin op de eerdere „scoreborden voor de interne markt”, waarvan het derde in oktober 1998 werd uitgebracht<sup>(1)</sup>. De drie rapporten zijn ook door het Comité behandeld; op 24 februari 1999 werd het advies over het derde scorebord goedgekeurd<sup>(2)</sup>.

1.2. In de afgelopen anderhalf jaar lag het accent vooral op grote, macro-economische vraagstukken, zoals de invoering van de monetaire unie, de inspanningen van de lidstaten om

aan de convergentiecriteria te voldoen en de totstandbrenging van het stabiliteits- en groeipact (inclusief de maatregelen die de lidstaten in het kader hiervan moesten nemen).

1.3. Uit deze evaluatie van het actieprogramma voor de interne markt blijkt dat de interne markt zich ook in andere opzichten gestaag is blijven ontwikkelen.

1.4. In de evaluatie wordt ingegaan op de maatregelen die zijn genomen om de vier strategische doelstellingen van het actieprogramma te verwezenlijken:

- doeltreffender regelgeving;
- opheffing van de voornaamste marktverstoringen;
- opheffing van sectorale belemmeringen voor marktintegratie;
- totstandbrenging van een interne markt die alle burgers ten goede komt.

1.5. Een groot aantal aspecten van het actieprogramma passeert kort de revue. Het gaat hierbij om wetgevingsinitiatieven, beleidsevaluaties en een reeks particuliere initiatieven die verband houden met de strategische doelstellingen. In eerdere adviezen heeft het Comité zijn instemming betuigd met deze aanpak en het brede scala aan behandelde onderwerpen toegejuicht. In dit advies wil het Comité duidelijk maken hoe belangrijk de in de evaluatie aan de orde komende activiteiten zijn geweest en een beperkt aantal onderwerpen noemen die voor nadere evaluatie in aanmerking komen.

1.6. Dankzij de manier waarop de Commissie haar evaluatie presenteert kan het Comité gemakkelijker commentaar op het actieprogramma leveren. Het Comité is vooral te spreken over het analytische overzicht (in bijlage 2) van de vooruitgang die bij het verwezenlijken van elk van de genoemde doelstellingen is geboekt. Het is ook een goede zaak dat de gebieden waarop van weinig of geen vooruitgang sprake is, expliciet worden genoemd.

<sup>(1)</sup> SEC(1998) 1889.

<sup>(2)</sup> PB C 101 van 12.4.1999.

1.7. Het Comité gaat eerst in op een aantal van de belangrijkste successen die tijdens de uitvoering van het actieprogramma zijn behaald. Vervolgens worden enkele duidelijke tekortkomingen behandeld en ten slotte zet het Comité uiteen welke verdere maatregelen de Commissie het best kan nemen om een oplossing te vinden voor een aantal kwesties die tijdens de uitvoering van het actieprogramma naar voren zijn gekomen.

### Beoordeling van de resultaten

1.8. Volgens de Commissie is het actieprogramma een succes gebleken. In de inleiding zegt zij: „...in de meeste, maar niet in alle gevallen werden de doelstellingen van het actieprogramma verwezenlijkt.” Het Comité is het hiermee eens en deelt ook het standpunt dat de door het actieprogramma gevoede discipline een positief, constructief effect heeft gehad. Wel is het zo dat een evaluatie door een externe partij kritischer had kunnen uitvallen.

1.9. Veel resultaten van het actieprogramma dragen bij aan de beleidsontwikkeling en zijn geen afgeronde, aparte stappen. Pogingen om de effecten op de langere termijn van het actieprogramma te beoordelen zijn dan ook weinig zinvol. Een groot aantal van de nagestreefde doelstellingen maakt namelijk deel uit van een grotere reeks maatregelen die over een veel langere periode geleidelijk gestalte zullen krijgen.

1.10. Hoewel algemene overzichten altijd wel tekortkomingen vertonen, heeft de Commissie volgens het Comité duidelijk vooruitgang geboekt in haar streven om conclusies met betrekking tot nieuwe en gewijzigde EU-wetgeving uit te werken en te publiceren. Ook de lidstaten zijn opgeschoten met de omzetting van wetgeving. Ten slotte is de regelgeving inderdaad effectiever geworden, al vallen de resultaten op dit gebied wel enigszins tegen.

1.11. Richtlijnen: Het is een goede zaak dat de achterstand bij de omzetting van richtlijnen door de lidstaten wordt weggewerkt, al had dit al veel eerder moeten gebeuren. De resterende achterstand is echter nog altijd verontrustend. Terecht wijst de Commissie erop dat ook na de uitvoering van het actieprogramma een systeem van tijdschema's en toezicht nodig zal blijven.

1.12. Overheidsopdrachten: Hoe moeilijk het is om de toegang tot overheidsopdrachten te verbreden, blijkt wel uit het volgende. Volgens de Commissie worden de richtlijnen op het gebied van openbare aanbestedingen maar uiterst langzaam omgezet. Tegelijkertijd heeft de Commissie echter zelf een Mededeling gepubliceerd waarin zij vervolgmaatregelen voor het Groenboek over overheidsopdrachten voorstelt. Het Comité vreest dat beleidsmaatregelen en besluiten van de Commissie door de lidstaten niet in voldoende mate in daden worden omgezet en in hun wetgeving worden verwerkt.

1.13. Andere resultaten van het actieplan zijn:

- a) een mechanisme om ingrijpende belemmeringen van het vrije verkeer van goederen aan te pakken;
- b) concrete voorstellen om de nationale en EU-voorschriften inzake de interne markt te vereenvoudigen;
- c) mechanismen om problemen op te lossen door middel van het opzetten van contact- en coördinatiecentra;
- d) een gedragscode om schadelijke belastingconcurrentie te voorkomen;
- e) afgeronde herziening van de richtsnoeren voor overheidssteun;
- f) regels die de liberalisering van de gasector mogelijk maken;
- g) verbetering van de arbeidstijdenrichtlijn;
- h) invoering van het toetsingspanel van het bedrijfsleven om regelgevingsvoorstellen te verbeteren;
- i) voorstellen om het BTW-stelsel te moderniseren en te rationaliseren.

1.14. Het mechanisme om ernstige belemmeringen voor het vrije verkeer aan te pakken, is echter een compromis van de Raad en moet in de praktijk zijn waarde nog bewijzen.

1.14.1. Het SLIM-initiatief (Simpler Legislation for the Internal Market) is slechts ten dele een succes te noemen. Verdere evaluatie is nodig om na te gaan of het een efficiënt middel is om de wetgeving te vereenvoudigen. De Raad heeft met veel van de voorgestelde richtlijnen niet ingestemd; slechts een zeer gering aantal is wel goedgekeurd en uitgevoerd. De Commissie zou moeten toezien op de gehanteerde methoden en de resultaten van het initiatief moeten beoordelen.

1.14.2. De voorstellen om BTW-regels te moderniseren en uniform toe te passen zijn een goede zaak, omdat de activiteiten van bedrijven erdoor vergemakkelijkt kunnen worden. Zij zijn echter slechts een eerste stap op de weg naar het beoogde, op het oorsprongsbeginsel gebaseerde BTW-stelsel.

### Tekortkomingen

1.15. De Commissie geeft toe dat de resultaten op sommige gebieden tegenvallen. In de gevallen waarin dit expliciet is aangegeven, zoals in bijlage II, is het Comité het met de Commissie eens. De Commissie zou duidelijk moeten maken dat zij zal doorgaan met pogingen om deze tekortkomingen te verhelpen.

1.16. „Slots” voor luchthavens: Het baart het Comité vooral zorgen dat met de vernieuwing van de regelgeving voor de toewijzing van „slots” geen enkele vooruitgang is geboekt.

1.17. De tevredenheid van de Commissie over een aantal van de voorgestelde maatregelen doet nogal overdreven aan. Vooral met betrekking tot de volgende punten laten de resultaten namelijk te wensen over:

- i) initiatieven voor wederzijdse erkenning;
- ii) plannen om technische problemen weg te nemen waardoor de standaardisering van bouwmaterialen wordt vertraagd;
- iii) de aanpak van distorsies die het gevolg zijn van verschillen op het gebied van indirecte belastingen;
- iv) voorstellen voor een EU-kader voor energieheffingen;
- v) een tiende richtlijn inzake het vennootschapsrecht betreffende grensoverschrijdende fusies;
- vi) regelgeving inzake Europese statuten voor coöperaties, verenigingen en onderlinge maatschappijen;
- vii) maatregelen om controles van burgers bij EU-binnengrenzen op te heffen.

1.18. Uit het actieprogramma blijkt duidelijk dat niet alleen wat bovengenoemde onderwerpen betreft, maar ook op tal van andere belangrijke gebieden nog veel werk moet worden verzet. Hierbij moet worden gedacht aan het EG-octrooi, het statuut van de Europese vennootschap, maatregelen tegen gevallen van dubbele heffing, en een definitief BTW-stelsel. Ook moet voorkomen worden dat lidstaten nieuwe nationale obstakels op de interne markt opwerpen.

### Follow-up van het actieplan

1.19. Tot eind 1998 is het actieprogramma voor de Commissie een handig middel gebleken om doelstellingen voor een beter functionerende interne markt vast te stellen. Aan de hand van deze doelstellingen konden de maatregelen van de Commissie en de hiermee samenhangende activiteiten van de andere betrokken partijen, waaronder de regeringen van de lidstaten, gemakkelijker op hun effectiviteit worden beoordeeld.

1.20. Op basis van de waardevolle inzichten die het actieprogramma heeft opgeleverd zou volgens het Comité een nieuwe methode moeten worden uitgewerkt om de ontwikkeling van de interne markt en van de hiermee samenhangende vraagstukken (waaruit de vooruitgang van de Gemeenschap valt op te maken) op de voet te volgen.

1.21. De Commissie heeft zich tot nu toe vooral beziggehouden met instrumenten om de interne markt tot stand te brengen en aan maatregelen om deze ontwikkeling te ondersteunen. In de toekomst zal het accent verschuiven naar maatregelen om voor een duurzame, efficiënt werkende interne markt te zorgen. De Commissie zal toezicht op een en ander moeten blijven houden en informatie over tal van onderwerpen

moeten blijven ontvangen. Het besef groeit dat de Gemeenschap (en haar instellingen) dient samen te werken met de belangrijkste betrokken partijen, namelijk bevolking en bedrijfsleven.

1.22. De Commissie doet er goed aan een periodiek proces van evaluatie, toezicht, dialoog en analyse in te voeren. Op basis hiervan kan zij dan een aantal strategische doelstellingen voor de verdere ontwikkeling van de interne markt uitwerken en de uitgangspunten hiervan aanpassen.

1.23. Het nut van het actieprogramma en van de verslagen Cardiff I en Cardiff II is dat de met alle betrokken EU-maatregelen geboekte vooruitgang erin op een gestructureerde manier onder de loep kan worden genomen, zodat kan worden nagegaan wat de zwakke en sterke punten zijn. Op die manier kunnen deze processen verder worden ontwikkeld tot wat is omschreven als een middel om nieuwe doelen te verwezenlijken. Dit kan onder meer leiden tot een duidelijkere totaalvisie voor het sturen en bijstellen van de EU-doelstellingen.

1.24. Het Comité is het eens met Commissielid Monti, die de Raad in februari 1999 het volgende voorstelde: „(...) we hebben niet nog een actieprogramma nodig om de totstandbrenging van de interne markt af te ronden, maar wel duidelijke doelstellingen — net als bedrijven om hun beleid tegenover hun investeerders te verantwoorden; doelstellingen voor bijvoorbeeld drie jaar, waarbij we steeds na een jaar de balans opmaken om na te gaan of alles goed gaat en er geen koerswijziging nodig is...”

De Commissie heeft echter een specifiek actieprogramma voor de financiële sector uitgewerkt; het Comité is het ermee eens dat voor deze belangrijke sector een speciale aanpak nodig is.

1.25. Het op gezette tijden vaststellen van strategische doelstellingen moet in overleg met de betrokken partijen, waaronder het Comité, gebeuren en dient de bevolking, het bedrijfsleven, de werkgelegenheid en de sociaal-economische ontwikkeling rechtstreeks ten goede te komen. Uitgaande daarvan zou een aantal meer functionele, operationele doelstellingen moeten worden uitgewerkt die op hun beurt weer het uitgangspunt vormen voor prestatie-indicatoren. Aan de hand hiervan kan de ontwikkeling van de interne markt worden gevolgd en kunnen risico's, fouten of gevallen van ontoereikende samenwerking worden opgespoord.

1.26. Op basis van de doelstellingen en de dialoog met de betrokken partijen zouden om de drie jaar strategische doelstellingen moeten worden vastgesteld. Deze zouden dan gebruikt moeten worden om de implicaties op de korte termijn af te bakenen (die deel van de agenda zouden uitmaken) en prestatie-indicatoren voor de jaarlijkse „Cardiff”-verslagen en het twejaarlijkse scorebord uit te werken.

1.27. De Commissie zou aan de hand van de conclusies van deze verslagen adequate maatregelen moeten nemen. Het Comité is het dan ook eens met Commissielid Monti, dat

tijdens de eerste Raad „Interne Markt” van elk jaar de balans moet worden opgemaakt en prioriteiten dienen te worden vastgesteld.

1.28. Het Comité hoopt dat de Commissie in de aanloop naar de Raad „Interne Markt” van juni 1999 het interne marktbeleid voor de komende drie jaar uiteen zal zetten.

## 2. Producten- en kapitaalmarkten in de EU (Cardiff I) (COM(1999) 10 def.) en Economische en structurele hervormingen in de EU (Cardiff II) (COM(1999) 61 def.)

### 2.1. Inleiding

2.1.1. De deelnemers aan de Europese Raad van Cardiff (15 en 16 juni 1998) waren het erover eens dat het economisch beleid vooral gericht moet zijn op groei, werkgelegenheid, macro-economische stabiliteit en een goed functioneren van de arbeidsmarkt en van de markten voor producten (goederen en diensten) en kapitaal (punt 11 van de conclusies — niet-officiële vertaling). De Raad was ingenomen met het besluit dat de lidstaten en de Commissie voortaan beknopte jaarverslagen moeten opstellen waarin zij, al naar gelang hun bevoegdheden, een overzicht geven van de situatie op de producten- en kapitaalmarkten. Een en ander zou een nuttige aanvulling zijn op de informatie die al in de nationale werkgelegenheidsplannen is vervat. De Raad was eveneens ingenomen met het voorstel van de Commissie om op basis van deze documenten een rapport op te stellen over structurele vraagstukken en het structuurbeleid. Dit rapport zal door de Ecofin-Raad en de Raad in andere samenstellingen worden behandeld.

2.1.2. Veelzeggend genoeg werden deze conclusies opgenomen in het hoofdstuk over de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (artikel 99, lid 2 van het EU-Verdrag, ex artikel 103), wat een duidelijke vingerwijzing is om deze richtsnoeren uit te breiden. De Raad benadrukte ook het effect van de structurele en economische hervormingen op de bestrijding van werkloosheid.

2.1.3. In reactie op de conclusies van de Raad van Cardiff publiceerde de Commissie op 20 januari 1999 een eerste verslag (Cardiff I), en op 17 februari 1999 volgde een tweede verslag (Cardiff II). Op 30 maart keurde de Commissie haar aanbeveling over de globale richtsnoeren voor het economisch beleid goed (COM(1999) 143 def.). Deze omvatten voor het eerst richtsnoeren per lidstaat, die niet alleen op begrotingskwesties, maar ook op de producten- en dienstenmarkten en de arbeidsmarkt betrekking hebben.

2.1.4. In Cardiff I analyseert de Commissie de situatie op de interne markt en stelt zij 16 prioriteiten voor het regelgevingskader van de interne markt voor. De bedoeling hiervan is de markten flexibeler en efficiënter te maken en zo ook de efficiëntie van de Europese economie te vergroten. De Commissie merkt in dit verband op (blz. 4 van de inleiding): „Daarbij wordt niet gestreefd naar de ontmanteling van de nationale voorschriften, maar naar verbetering van de economische efficiëntie van het regelgevingsklimaat”.

2.1.5. Cardiff II bevat een samenvatting van een aantal aspecten van de markten voor producten (goederen en diensten) en van de financiële markten die ook in Cardiff I aan de orde komen. Dit verslag gaat echter vooral over de arbeidsmarkt (waarbij de Commissie zich baseert op de verslagen die de lidstaten in het kader van het „Luxemburg-proces” hebben opgesteld) en de overheidsfinanciën, in het bijzonder met betrekking tot de sociale zekerheid en belastingen.

2.1.6. Al deze aspecten worden uiteindelijk verwerkt in de aanbeveling van de Commissie over de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (artikel 99, lid 2 van het EU-Verdrag, ex artikel 103). Op die manier kan een groot aantal samenhangende kwesties als één geheel worden aangepakt, wat voor de coördinatie van het economisch beleid in de Unie een belangrijke vooruitgang betekent<sup>(1)</sup>.

### 2.2. Algemene opmerkingen

2.2.1. De verbetering van de economische situatie, de versterking van de economische en sociale samenhang en de toename van de werkgelegenheid in de Unie als gevolg van de in het kader van de interne markt genomen maatregelen wordt in deze verslagen niet in voldoende mate uitgewerkt of aangetoond. De geanalyseerde indicatoren van de economische integratie hebben alleen betrekking op de handel in goederen binnen de EU, de grensoverschrijdende handel in diensten, kapitaalbewegingen en directe buitenlandse investeringen, en het vrije verkeer van werknemers. Vaak zijn herstructureringen van sectoren en ondernemingen, die als voorbeeld van de werking van de interne markt worden genoemd, te verklaren door de economische en vooral de financiële globalisering.

2.2.2. De concurrentiepositie van Europa lijkt er dankzij de interne markt op vooruit te zijn gegaan. Zo zijn de directe buitenlandse investeringen tussen de Europese landen onderling aanmerkelijk toegenomen. Ook de intracommunautaire handel nam tussen 1995 en 1997 toe, zij het niet zo snel als in de periode 1993-1995.

2.2.3. Eveneens overdreven lijkt de bewering in Cardiff I dat de convergentie en daling van prijzen een bewijs is voor de succesvolle werking van de interne markt of voor de vertraagde integratie van bepaalde sectoren. In Cardiff II probeert de Commissie het verschil in prijsniveau tussen de Unie en de Verenigde Staten te verklaren. Zij komt tot de conclusie dat de consumentenprijzen in de Unie hoger liggen dan in de Verenigde Staten, maar dit komt eerder door het „verschil in indirecte belastingen” dan door een minder efficiënt netwerk van groot- en detailhandel of hogere prijs/kostenmarges in de Unie.

<sup>(1)</sup> Zie het ESC-advies over het Economisch jaarverslag 1999, CES 133/99 fin.

2.2.3.1. Ook binnen de Unie „houdt het verschillende prijspeil verband met het BBP per hoofd van de bevolking en de indirecte belastingen”. Volgens de Commissie zijn de prijsverschillen voor diensten dubbel zo groot als die voor goederen. Zij lijkt er echter aan voorbij te gaan dat het loonaandeel in de dienstverlening in het algemeen hoger is dan in de VS en dat de loon- en productiviteitsverschillen (in een verhouding van 1 op 5 tussen de diverse lidstaten) veel groter zijn dan de door haar benadrukte prijsverschillen. Hoewel dit een belangrijk onderwerp is, wordt er in de verslagen van de Commissie geen aandacht aan besteed.

2.2.4. In de verslagen krijgen door overheidssteun veroorzaakte concurrentiedistorsies onvoldoende aandacht, ook al publiceert de Commissie om de twee jaar statistieken over deze vorm van steunverlening en heeft zij er al herhaalde malen op gewezen dat de hiermee gemoeide bedragen zeer hoog zijn. De landbouwsector niet meegerekend bedraagt de overheidssteun elk jaar (gemiddeld in de periode 1995-1997) ca. 95 miljard euro of 1,2 % van het BBP van de Unie, wat meer is dan de totale EU-begroting. Terecht merkt de Commissie concreet op dat zij zelf „waakzaam” moet zijn en dat de lidstaten een tijdschema voor de vermindering van overheidssteun vast moeten stellen en veranderingen moeten aanbrengen in de huidige structuur, waarin het accent ligt op ad hoc- en sectorale steun. In de aanbeveling van de Commissie zijn voor de meeste lidstaten concrete, precieze richtsnoeren opgenomen aan de hand waarvan zij hun steun zouden moeten verminderen.

2.2.5. Enkele van de neteligste problemen die zich voordoen bij de liberalisering van de netwerkindustrieën houden verband met de verplichting van universele dienstverlening. Afgezien van de scheiding tussen enerzijds door regelgeving opgelegde en anderzijds op versterking van de concurrentiepositie gerichte activiteiten, waaraan momenteel in alle lidstaten gewerkt wordt, bevatten de verslagen geen verdere voorstellen om de kwesties aan te pakken waar alle lidstaten in meerdere of mindere mate mee te maken hebben: verlies van arbeidsplaatsen, „betaalbare” diensten van gegarandeerde kwaliteit, omschrijving van de verplichtingen van universele dienstverlening en de financiering hiervan, keuze van de bedrijven die hiermee belast moeten worden. Volgens de Commissie zou het liberalisatieproces „beter worden aanvaard als het duidelijk voordelen oplevert qua prijzen, kwaliteit en universaliteit van de dienstverlening. Daarom moeten de lidstaten (...) zorgen dat deze voordelen onverwijld aan de industriële gebruiker en de consument worden doorgegeven” (blz. 5 van Cardiff II). Het Comité is het hiermee eens, maar vindt wel dat het subsidiariteitsbeginsel op dit gebied moet worden nageleefd.

Verder zijn liberalisering alleen aanvaardbaar als naast de door de Commissie genoemde punten ook rekening wordt gehouden met de situatie van werknemers die er de negatieve gevolgen van kunnen ondervinden.

2.2.6. Op het gebied van het vrije verkeer van werknemers, dat een van de vier pijlers van de interne markt zou moeten vormen, is de achterstand het grootst. Zowel de regelgeving als de sociaal-economische werkelijkheid leveren problemen

op. De Commissie geeft toe dat het aantal werknemers dat een baan heeft in een andere lidstaat gering is, maar wel een stijgende lijn vertoont. Wellicht kan de invoering van de euro hier voor een nieuwe impuls zorgen. In de zestien in het verslag Cardiff I geformuleerde voorstellen, in het deel over de arbeidsmarkt van het verslag Cardiff II én in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid blijft deze kwestie echter buiten beschouwing.

2.2.7. Het voortbestaan van het midden- en kleinbedrijf in een opener, meer op concurrentie gerichte omgeving is van essentieel belang voor de werkgelegenheid in de Unie. Hoewel in deze ondernemingen nieuwe arbeidsplaatsen worden gecreëerd, gaat ook een groot aantal ervan failliet (slechts minder dan de helft van alle kleine en middelgrote bedrijven weet het hoofd langer dan vijf jaar boven water te houden), waarbij weer veel banen verloren gaan. De Gemeenschap heeft al diverse initiatieven genomen en rapporten opgesteld, en ook de lidstaten hebben wat dit betreft niet stilgezeten. In de verslagen wordt echter geen enkel verband gelegd tussen deze maatregelen en de invloed ervan op de werkgelegenheidsontwikkeling. Europese ondernemingen groeien minder sterk in omvang dan Amerikaanse ondernemingen; vooral in sectoren met een hoog innovatiegehalte worden zij nooit zo groot dat zij de internationale concurrentieverhoudingen in belangrijke mate beïnvloeden. De groei van het MKB dient in de interne markt te worden bevorderd door enerzijds het regelgevingskader te verbeteren en daarin specifiek te verwijzen naar fiscale en arbeidsaspecten, en anderzijds de financiële markten doeltreffender te laten functioneren. Om groei te bevorderen is het met name zaak dat van het belastingstelsel impulsen uitgaan om ondernemingen te financieren met eigen vermogen, en dat het belastingregime voor vermogenswinsten gunstiger wordt. De doeltreffendheid van de financiële markten kan worden verbeterd door meer financiële intermediairs van voldoende gewicht in te schakelen, door de inspanningen te richten op de groei van het belastingstelsel en door een eind te maken aan de fragmentering van de markten op het stuk van valuta en regelgeving. Het Europese MKB heeft nog altijd weinig eigen kapitaal en profiteert slechts in geringe mate van gunstiger financiële regelingen. Ook krijgt het maar moeilijk toegang tot O&O-programma's en overheidsopdrachten. Verder gaan diverse regels en concurrentiebepalingen voorbij aan de specifieke omstandigheden van het MKB. In het algemeen is de steunverlening aan het midden- en kleinbedrijf overgelaten aan de lidstaten.

2.2.8. Belastingstelsels hebben „een belangrijke invloed op de groei en de werkgelegenheid” en moeten voor een „evenwicht tussen economische doelmatigheid en sociale cohesie” zorgen (par. 4.2 van Cardiff II). Aan de ene kant juicht de Commissie een zekere mate van „belastingconcurrentie” toe, maar aan de andere kant noemt zij „schadelijke belastingconcurrentie” een verontrustend verschijnsel, zonder duidelijk te maken wat nu precies het verschil tussen beide begrippen is. Volgens de Commissie moeten indirecte belastingen geharmoniseerd worden en dient de plaats van BTW-inning wettelijk geregeld te worden. Toch heeft zij nog altijd geen voorstellen gedaan over de manier waarop de lidstaten (die door de invoering van het definitieve BTW-stelsel benadeeld worden) budgettair gecompenseerd moeten worden.

2.2.9. Wat de vennootschapsbelasting en de belasting op renteopbrengsten betreft acht de Commissie „een zekere mate van coördinatie van belang en wenselijk”. Over renteopbrengsten is al een voorstel gepubliceerd, waarover het Comité advies heeft uitgebracht. De Commissie erkent echter dat de vennootschapsbelasting in de EU wordt beheerst door een uitgebreide reeks vrijstellingen en aftrekposten die een rechtstreekse invloed hebben op de belastinggrondslag, waardoor de effectieve belasting op vennootschappen grotere verschillen tussen de lidstaten vertoont dan de wettelijke tarieven. De door de Commissie aangekondigde studie over de verschillen op het gebied van de vennootschapsbelasting en over de daaruit voortvloeiende beleidskwesties moet zo snel mogelijk gepubliceerd worden.

2.2.10. In 1998 bedroeg de belastingdruk in de Europese Unie 43% van het BBP, tegen 32 % in de Verenigde Staten en 29 % in Japan (zie de tabel in par. 4.2 van Cardiff II). De samenstelling van de belastingdruk loopt per land echter sterk uiteen. In de Unie wordt naar verhouding een groot percentage van het BBP aan de sociale zekerheid uitgegeven; in de Verenigde Staten worden sociale bescherming en ook de gezondheidszorg daarentegen grotendeels particulier geregeld (zie par. 2.2.13). De directe belastingen zijn in de Unie lager dan in de VS, terwijl de indirecte belastingen in de Unie weer veel hoger uitvallen dan in de VS en Japan (14 tegen respectievelijk 7 en 8 % van het BBP).

2.2.11. In verband met de ontwikkeling van de belastingdruk in de afgelopen jaren wijst de Commissie op het volgende EU-gemiddelde: de belastingdruk op arbeid is nog altijd hoog en neemt toe, terwijl het belastingtarief voor de consumptie stabiel is gebleven en dat voor kapitaal is gedaald<sup>(1)</sup>. Volgens de Commissie „zullen de verschillen in de fiscale behandeling van financiële en kapitaaltransacties zich met het verdwijnen van de wisselkoersrisico's steeds duidelijker manifesteren als storende factor van belang voor de allocatie van middelen” (Cardiff I, blz. 26). Maar ook hier zou grondiger moeten worden nagedacht over alternatieven om een eventueel verlies van inkomsten uit belasting op vooral laaggeschoolde arbeid te compenseren of over manieren om de socialezekerheidsstelsels efficiënter te maken.

2.2.12. In ieder geval moet bij het analyseren van belastingstelsels niet alleen naar manieren om belastinginkomsten te verlagen, maar ook naar de uitgavenkant worden gekeken. In dit verband merkt de Commissie zelf op dat „bovenmatig besnoeid is op de overheidsinvesteringen” (zie hoofdstuk 4 van Cardiff II). Zij verbindt hier echter geen conclusies aan, zelfs niet voor het beleid van de lidstaten die een economische achterstand moeten zien in te lopen.

2.2.13. Ook met betrekking tot de sociale zekerheid wijst de Commissie op hervormingen die momenteel worden doorgevoerd, de vele maatregelen die zijn genomen om de uitgaven binnen de perken te houden en de veranderingen die sommige lidstaten in hun financieringsstelsel hebben aangebracht. In de Unie wordt een relatief hoog percentage van het BBP aan de sociale zekerheid besteed, al bestaan er tussen de lidstaten wel grote verschillen op dit punt. In de Cohesielanden en het Verenigd Koninkrijk zijn de uitgaven het laagst. Maar zoals de Commissie zelf opmerkt: als de overheidsuitgaven en de particuliere uitgaven bij elkaar op worden geteld, blijken de verschillen met de VS veel geringer te zijn. Een tendens bij de hervorming van de socialezekerheidsstelsels in Europa is dat pensioenregelingen met autofinanciering worden gestimuleerd, waarbij de solidariteit die kenmerkend is voor het huidige stelsel echter niet in het gedrang mag komen. Een en ander zal een grotere persoonlijke verantwoordelijkheid mogelijk maken.

2.2.14. Deze kostenbeheersing op met name het gebied van pensioenen is niet het enige resultaat. Volgens de Commissie zijn ook de (overheids)uitgaven voor de gezondheidszorg gedaald. Het is echter moeilijk te zien hoe het bij deze ontwikkelingen mogelijk is om vast te houden aan de beginselen van universaliteit en gelijke toegang tot dienstverlening. De twee verslagen, waarin wordt verwezen naar tal van andere documenten van de Commissie, bevatten helaas geen statistische informatie waaruit blijkt dat er een verband bestaat tussen sociale-zekerheidsuitkeringen en de hoogte van de lonen in de lidstaten (uit het eerste Cohesieverslag blijkt onder meer dat zonder sociale-zekerheidsuitkeringen niet 18 %, zoals nu het geval is, maar bijna 40 % van de Europese gezinnen onder de armoedegrens zou leven).

2.2.14.1. De relatief hoge levensstandaard in de Unie, de sterke economische groei en de omvang van de interne markt zijn in belangrijke mate te danken aan deze socialezekerheidsstelsels. Het is daarom betreurenswaardig dat in geen van beide verslagen op deze analyse wordt ingegaan; dan hadden namelijk alle gevolgen van de huidige hervormingen in kaart kunnen worden gebracht<sup>(2)</sup>. Zolang de Commissie geen evenwichtiger en vollediger analyse van alle gevolgen van de hervormingen publiceert en haar voorstellen alleen betrekking hebben op zaken als kostenbeheersing en uitgavenbeperking, zal de hervorming van de sociale zekerheid blijven stuiten op politieke en sociale problemen.

2.2.15. Ook in het gedeelte over de arbeidsmarkt wijst de Commissie erop dat het belangrijkste doel is „een juist evenwicht te vinden tussen flexibiliteit en zekerheid”, dat „overeenkomsten tussen de sociale partners (...) nodig zijn om te voorkomen dat verlagingen van de indirecte arbeidskosten, zoals zo vaak in het verleden het geval was, eenvoudig worden gecompenseerd door verhogingen van de winsten op de directe lonen”, en dat „collectieve overeenkomsten” moeten worden

<sup>(1)</sup> Het is echter mogelijk dat deze ontwikkeling in sommige lidstaten anders verloopt.

<sup>(2)</sup> Zie o.m. het initiatiefadvies van het ESC over armoede in Europa, PB C 284 van 14.9.1998.

bevorderd, die „aan belang winnen als instrument voor het vinden van een evenwicht tussen de verschillende belangen op de arbeidsmarkt” en dat „collectieve onderhandelingen, ook al vinden zij midden in een reorganisatie plaats, uiterst adaptief” zijn (Cardiff II, par. 3.3). Helaas gaat zij hier niet dieper op in.

2.2.16. De verbanden tussen werkgelegenheid en werkloosheid enerzijds en de interne markt en economische en structurele hervormingen anderzijds worden in de verslagen niet geanalyseerd. Dit valt des te meer te betreuren omdat de Commissie zelf haar goedkeuring heeft gehecht aan het verslag-Cecchini, waarin werd voorspeld dat de inwerkingtreding van de interne markt vijf miljoen nieuwe arbeidsplaatsen zou opleveren. Het eerste jaar van de interne markt „viel echter samen” met een ernstige economische recessie in de EU. Als gevolg hiervan steeg de werkloosheid tot een niveau dat sindsdien vrijwel niet meer is gedaald. In het verslag Cardiff II (par. 3.3) maakt de Commissie in het gedeelte over de arbeidsmarkt alleen gewag van het „Luxemburg-proces” en de nationale werkgelegenheidsplannen en herhaalt zij de passage in de werkgelegenheidsrichtsnoeren waarin de sociale partners wordt gevraagd „op alle niveaus overeenkomsten te sluiten om de arbeidsorganisatie te moderniseren, onder meer door flexibele werktijden, met het oog op de productiviteit in het concurrentievermogen van de bedrijven”. En passant levert de Commissie kritiek op de vermindering van het aantal arbeidsuren per week, een ontwikkeling die zich in diverse lidstaten voordoet. Volgens haar zullen arbeidstijdverminderingen die niet met de sociale partners zijn overeengekomen „waarschijnlijk averechts werken”. Ook richt zij haar pijlen op de wetgeving inzake arbeidsbescherming, al geeft zij wel toe dat „de strenge arbeidsbeschermingswetgeving niet mag worden beschouwd als de enige oorzaak van de hoge werkloosheid in Europa”.

2.2.17. De Commissie gaat helaas nergens in op het regionaal beleid en het cohesiebeleid; alleen aan het eind van paragraaf 3.1 van Cardiff II benadrukt zij het belang hiervan. Veel van de discussies die voorafgaand aan en tijdens de totstandbrenging van de interne markt of naar aanleiding van de invoering van de euro werden gehouden, gingen vooral over de regionale gevolgen van deze besluiten, waarbij erop gewezen werd dat er methoden moesten worden ontwikkeld om asymmetrische schokken op te vangen. Met name deze aspecten gaven aanleiding tot de twee „Delors-pakketten” over de financiële vooruitzichten van de Unie. Een paar van de documenten waarnaar in paragraaf 1 van dit ontwerpadvies wordt verwezen, gaan over regionale aspecten en de economische en sociale samenhang. In deze verslagen, die de economische en structurele hervormingen tot onderwerp hebben, staat echter niets over deze kwesties. De Commissie zwijgt ook over de bijdrage van de structuurfondsen en het Cohesiefonds aan de totstandbrenging van de interne markt en besteedt evenmin aandacht aan de vraag of de regionale verschillen door de interne markt en de euro zijn toegenomen of juist zijn afgenomen.

2.2.18. Met het aanbreken van de derde fase van de Economische en Monetaire Unie en de invoering van de euro zal de interne markt in een stroomversnelling komen. Om te beginnen de financiële markten: de waarde van staatsobligaties wordt uitgedrukt in euro en ook op alle aandelenbeurzen van „Euroland” worden de waardepapieren nu reeds uitgedrukt in euro. Het aantal fusies, overnames en herstructureringen van

bedrijven is enorm gestegen. Grote bedrijven staan er klaar voor en hebben naar verhouding veel middelen tot hun beschikking om deze nieuwe situatie het hoofd te bieden. Kleine en middelgrote bedrijven die hun activiteiten over de grenzen van hun regio willen uitbreiden, stuiten echter nog op veel obstakels. Met het oog hierop moeten de werkzaamheden ter versterking van de interne markt in de komende jaren worden opgevoerd en uitgroeien tot een middel om economische hervormingen door te voeren. Coördinatie van de diverse maatregelen is geboden om distorsies op de interne markt te voorkomen.

### 3. Slotopmerkingen

3.1. Aangezien de consolidering van de interne markt inmiddels al ver is voortgeschreden, is er volgens de Commissie geen nieuw actieprogramma nodig. Nieuwe regels zijn nu niet het belangrijkste; het gaat er eerder om dat de bestaande regels worden toegepast, wat het bedrijfsleven en de bevolking ten goede zou komen, en dat de uiteindelijke doelstellingen van dit proces — verdere economische integratie, verbetering van de internationale concurrentiepositie en verhoging van de werkgelegenheid — door iedereen begrepen en ondersteund worden.

3.2. De Commissie is van mening dat zij voor het toezicht tijdens deze fase over genoeg instrumenten beschikt: het halfjaarlijkse scorebord van de interne markt, het proces van Cardiff, informatie over de respons van bevolking en bedrijfsleven (de dialoog), een betere manier om relevante gegevens en cijfers te verzamelen (zie de passage over „toezicht” in de conclusies van Cardiff I).

3.3. De Commissie wijst er terecht op dat de nationale bepalingen, die in aantal, reikwijdte en complexiteit de EU-voorschriften ver achter zich laten, een voortdurende bedreiging vormen voor de interne markt.

Daarom is het een goede zaak dat er bij de lidstaten op wordt aangedrongen om methoden te ontwikkelen waarmee de uitwerking van hun wetgevingen op de interne markt kan worden beoordeeld. De lidstaten zouden bij de inschatting van de gevolgen van nieuwe wetgeving ook steeds oog moeten hebben voor het te verwachten effect hiervan op de interne markt en pas daarna tot uitvoering ervan mogen overgaan (zie voorstel 4 van Cardiff I).

3.4. De Commissie is van plan om tijdens de Raad „Interne Markt” van juni een document over te leggen waarin de doelstellingen van de interne markt (b.v. efficiëntere en betere geïntegreerde markten, aanpassing aan technologische veranderingen, aan de behoeften van de bevolking en aan de globalisering) voor de komende drie jaar beschreven staan. De Commissie wil er in de toekomst voor zorgen dat het beleid voor andere zaken, zoals overheidsopdrachten, financiële dienstverlening en belastingen, in overeenstemming is met de doelstellingen van de interne markt.

3.5. Met steun van Commissie, Raad en Parlement heeft het Comité de Waarnemingspost voor de interne markt opgericht, die voornamelijk permanent toezicht moet houden op de

verdere voltooiing van de interne markt. Nu de mogelijkheden hiervan langzaam maar zeker duidelijk beginnen te worden, zou het Comité samen met de Commissie moeten nagaan

welke rol de Waarnemingspost zou kunnen vervullen binnen de bredere toezichthoudende activiteiten die de Commissie momenteel aan het uitwerken is.

Brussel, 26 mei 1999.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

B. RANGONI MACHIAVELLI

### **Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie ‘Opzetten van een actiekader voor financiële diensten’”**

(1999/C 209/10)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 28 januari 1999 besloten om overeenkomstig artikel 23, derde alinea, van zijn R.v.O. een advies op te stellen over de voornoemde mededeling en om overeenkomstig artikel 11, vierde alinea, en artikel 19, eerste alinea, van zijn R.v.O. een subcomité voor de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden op te richten.

Het subcomité heeft op 20 april 1999 een ontwerp van initiatiefadvies goedgekeurd. Rapporteur was de heer Burani.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 364e zitting van 26 en 27 mei 1999 (vergadering van 26 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

#### **1. Inleiding**

1.1. De Commissie heeft de Raad en het Europees Parlement op 28 oktober 1998 een Mededeling voorgelegd (COM(1998) 625 def.) waarin een overzicht wordt gegeven van de huidige stand van zaken op de Europese financiële markten en een programma wordt voorgesteld met mogelijke initiatieven om de integratie van de Europese en internationale markten te vergroten, deze een stevigere basis te geven en overzichtelijker te maken en het toezicht te verbeteren. Het Comité neemt kennis van de inhoud van deze — overigens niet aan hem gerichte — Mededeling en hoopt met dit advies, ook al is het ongevraagd, toch een bijdrage te leveren die een nuttige discussie op gang brengt.

1.2. Het Comité heeft er bewust voor gekozen om alleen stil te staan bij de hoofdlijnen van deze Mededeling: de investering in tijd en geld die nodig is voor een advies dat in bijzonderheden treedt, is in dit stadium waarin nog niet met het uitstippelen van strategieën is begonnen, waarschijnlijk niet zinvol. Daarin ligt echter een reden temeer om duidelijkheid te scheppen over de basisconcepten waarop die strategieën zullen worden geïnspireerd.

1.3. Het Comité waardeert het ten zeerste dat de Commissie deze zeer duidelijke Mededeling heeft opgesteld, waarin de

bijdragen van beroepskringen, nationale overheden, gebruikers en consumenten op geslaagde wijze onder één noemer zijn gebracht. Het is het daarom volledig eens met de aan de mededeling ten grondslag liggende algemene doelstellingen en de door de Commissie voorgestelde, in de toekomst te nemen maatregelen.

1.4. De nagestreefde doelstellingen worden in de Inleiding in zes punten uiteengezet. De nadruk wordt daarbij gelegd op de juridische randvoorwaarden, resterende belemmeringen als gevolg van (fiscale) regelgeving, integratie van markten en infrastructuur en coördinatie van het toezicht. Het Comité zou daaraan een andere noodzakelijke grondvoorwaarde willen toevoegen, namelijk de noodzaak om een solide Europese financiële sector tot stand te brengen die goed is voor nieuwe werkgelegenheid en de productie van concurrentiekrachtige en transparante goederen en diensten, en aantrekkelijk voor buitenlandse investeerders.

1.5. Deze opmerking — die de Commissie zelf ook maakt, maar dan alleen met betrekking tot prudentiële regelgeving<sup>(1)</sup> — zou ook moeten opgaan als het gaat om de afzonderlijke maatregelen: de noodzaak om de internationale concurrentiepositie van Europa te verbeteren, zou als het ware als benchmark moeten gaan fungeren. Dat betekent niet noodzakelijkerwijs — zoals verderop in dit advies beter zal worden uitgelegd — dat de spelregels daarom minder streng moeten worden. In sommige gevallen is zelfs het tegendeel waar.

<sup>(1)</sup> Mededeling, punt 6.