



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.12.2002
COM(2002) 714 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH
EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Het industriebeleid na de uitbreiding.

SAMENVATTING

Het concurrentievermogen - het vermogen van de economie om op basis van duurzaamheid een hoge en stijgende levensstandaard en een hoge arbeidsparticipatiegraad voor haar bevolking te waarborgen - neemt een centrale plaats in bij de ambitieuze doelstellingen die de Europese Raad van Lissabon in het voorjaar 2000 voor de Europese Unie heeft vastgelegd.

Of deze doelstellingen worden bereikt, hangt af van de mate waarin de Europese Unie erin slaagt het concurrentievermogen van haar industrie in stand te houden en te ontwikkelen. De verwevenheid van de industrie met de dienstensector mag niet buiten beschouwing blijven en de geleidelijke outsourcing van zakelijke diensten heeft de schijnbare omvang van de industrie doen afnemen.

Een levendige en dynamische industrie is evenwel van essentieel belang, omdat anders Europa niet in staat is zijn welvaart in stand te houden en te vergroten en tegelijk zijn bredere sociale, milieu- en internationale doelstellingen te verwezenlijken.

De Europese industrie is modern en in vele opzichten een succes. Haar trage productiviteitsgroei is echter zeer zorgwekkend. Dat is dan ook de reden waarom, nu de uitbreiding voor de deur staat, in deze mededeling het in 1990 vastgestelde industriebeleid van de EU onder de loep wordt genomen teneinde een optimale toepassing van dat beleid te garanderen. Als men daarin slaagt, zal de EU in de komende jaren de vruchten kunnen plukken van haar industrieel potentieel en vooruitgang kunnen boeken bij de verwezenlijking van haar bredere doelstellingen.

De uitbreiding zal voor de industrie in zowel de nieuwe als bestaande lidstaten een belangrijke bron van nieuwe mogelijkheden zijn. Zij zou een positieve bijdrage moeten leveren aan het algehele concurrentievermogen van de industrie.

Het concurrentievermogen van de industrie is een hoeksteen van de strategie voor duurzame ontwikkeling van de EU. De duurzaamheid heeft drie dimensies - een economische, sociale en milieudimensie. Bij de verwezenlijking van het duurzaamheidsdoel kan alleen vooruitgang worden geboekt wanneer de EU een evenwicht behoudt tussen alle drie dimensies. Verwaarlozing van een van de dimensies heeft onherroepelijk tot gevolg dat het algemene doel wordt gemist. Concurrentievermogen is dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van de duurzaamheidsstrategie.

Er zijn drie belangrijke aspecten van het concurrentievermogen van de industrie die speciale aandacht verdienen: kennis, innovatie en ondernemerschap.

- Europa moet op het gebied van kennis tot de voorhoede behoren. Er is herhaaldelijk op gewezen dat in het onderwijs, bij de beroepsopleiding en bij het onderzoek een grotere en betere inspanning vereist is om deze kennis ter beschikking van de industrie te stellen. Nieuwe technologieën, waaronder ICT, biotechnologie en nanotechnologie, moeten worden ontwikkeld en hetzelfde geldt voor de vaardigheden en knowhow om deze technologieën toe te passen.
- De Europese industrie moet ook innovatiever worden. Elke sector en activiteit moet voortdurend de aanzet geven tot nieuwe producten, diensten en processen en de bestaande verder verfijnen en verbeteren. Er moeten de voorwaarden voor een krachtige innovatie worden geschapen.

- Europa moet tevens de risicobereidheid van ondernemingen verder ontwikkelen en nieuwe en grotere ondernemingen voortbrengen. Europeanen zijn te weinig bereid om ondernemersrisico's te nemen; zij zijn te snel tevreden met een geringe groei van hun ondernemingen en erkennen en belonen niet graag de sociale bijdrage van risiconemers.

Het industriebeleid is horizontaal van aard en heeft tot doel een klimaat te scheppen dat het concurrentievermogen van de industrie bevordert. De instrumenten hierbij, die tot het ondernemingenbeleid behoren, hebben tot doel de kadervoorwaarden te scheppen die ondernemers en ondernemingen in staat stellen initiatieven te ontplooien, ideeën in praktijk te brengen en op kansen voort te bouwen.

Er moet echter rekening worden gehouden met de specifieke behoeften en kenmerken van afzonderlijke sectoren. Het beleid moet dan ook anders worden toegepast, afhankelijk van de sector. Op vele producten, zoals geneesmiddelen, chemische stoffen en auto's, zijn bijvoorbeeld gedetailleerde sectorspecifieke regelingen van toepassing, die met hun intrinsieke eigenschappen of gebruik samenhangen.

Het is dan ook onvermijdelijk dat een horizontale grondslag en sectoriële toepassingen in het industriebeleid samenkomen.

Teneinde ervoor te zorgen dat het industriebeleid op de steeds veranderende situatie inspeelt, moet de Commissie ook de concurrentiepositie van deze sectoren aan een uitvoerige analyse en regelmatig toezicht onderwerpen. Met behulp van deze "reality checks" kan worden beoordeeld of de beleidsmix juist is.

Het industriebeleid moet er tevens voor zorgen dat andere beleidsterreinen tot het concurrentievermogen van de Europese industrie bijdragen. Het omvat dan ook vele verschillende aspecten en een groot aantal van zijn instrumenten behoren tot andere beleidsterreinen. Het concurrentievermogen van de industrie hangt af van het beleid op gebieden als mededinging, interne markt, onderzoek en ontwikkeling, onderwijs, handel en duurzame ontwikkeling.

Wat vooral belangrijk is, is dat de verschillende doelstellingen van deze instrumenten met elkaar in evenwicht zijn, waarbij zorgvuldig rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor de industrie. Het industriebeleid heeft dan ook behoefte aan een rigoureuze werkwijze om de dynamische interacties tussen deze beleidsterreinen te maximaliseren.

Instrumenten zoals effectbeoordelingen en kosten-batenanalyses, die al tot het beleid van de Commissie behoren, worden ontwikkeld en op de praktijk toegespitst, zodat beleidsinterventies beter op de behoeften kunnen worden afgestemd en voorspelbare resultaten opleveren. Het industriebeleid zelf moet innovatief zijn, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van nieuwe en minder ingrijpende regelgevingsinstrumenten, en zich meer concentreren op resultaten dan op middelen. Daarbij moet de industrie de ruimte krijgen om haar eigen technische oplossingen te vinden en zelf bij het beleid worden betrokken. Door een open raadpleging moet een zo breed mogelijk inzicht worden verkregen in problemen en beleid.

Deze mededeling gaat in op problemen en geeft aan hoe een evenwichtige, geïntegreerde oplossing kan worden bereikt. Een voortdurende waakzaamheid, analyse en discussie zijn nodig om de juiste oplossing voor specifieke situaties te vinden en om ervoor te zorgen dat ze goed wordt toegepast.

Deze mededeling is door de Commissie bedoeld als uitgangspunt voor een proces waarbij wordt onderzocht of het industriebeleid van de EU op juiste en evenwichtige wijze wordt toegepast.

- Ten eerste nodigt zij de andere instellingen van de Gemeenschap uit om de in de mededeling beschreven aanpak te bespreken en hierop te reageren.
- Ten tweede wil zij precies onderzoeken hoe haar eigen belangrijke beleidsterreinen samenhangen met het concurrentievermogen van de industrie.
- En omdat het grootste deel van het industriebeleid nu eenmaal niet op EU-niveau wordt uitgevoerd, maar onder de bevoegdheid van de lidstaten valt, richt zij ten derde een uitnodiging aan de lidstaten om hun eigen industriebeleid in het licht van de mededeling te onderzoeken. De open coördinatiemethode, die door de Europese Raad van Lissabon werd uitgewerkt, biedt een kader waarbinnen de werking van het nationaal beleid kan worden besproken, ontwikkeld en verbeterd.

De Commissie nodigt de betrokken partijen uit om aan dit proces deel te nemen. Zij wil eind 2003 over de bereikte resultaten verslag uitbrengen en zal dan wellicht de aanzet geven tot verdere initiatieven.

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH
EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Het industriebeleid na de uitbreiding

Inhoud

I.	INLEIDING	7
II.	HET CONCURRENTIEVERMOGEN VAN DE EU-INDUSTRIE.....	8
II.1	De industrie als bron van de Europese welvaart	8
II.2	Een momentopname van de Europese industrie: trends, sterke en zwakke punten ...	10
II.2.1.	De Europese industrie is in vele opzichten modern en concurrerend	10
II.2.2.	... maar vertoont een zwakke productiviteitsgroei	11
II.2.3	Kleine en middelgrote ondernemingen, die steeds meer deel uitmaken van clusters en productienetwerken, spelen een centrale rol	13
III.	GEVOLGEN VAN DE UITBREIDING VOOR DE INDUSTRIE	14
III.1.	Er is al belangrijke vooruitgang geboekt, maar niet overal in dezelfde mate	14
III.2.	Sommige gebieden behoeven nog speciale aandacht.....	14
III.3.	De uitbreiding biedt nieuwe kansen voor een concurrentiegericht reorganisatie	15
IV.	UITDAGINGEN VOOR HET INDUSTRIEBELEID IN EEN GROTER EUROPA	16
IV.1.	De mondialisering	16
IV.2	Technologische en organisatorische verandering	17
IV.3	De belangrijke rol van innovatie en ondernemerschap	17
IV.4.	Duurzaamheid en nieuwe maatschappelijke eisen	18
V.	DE WEG VOORWAARTS	19
V.1	Transversale factoren die het concurrentievermogen en de groei onderbouwen.....	19
V.1.1	De bevordering van innovatie, kennis en onderzoek	20
V.1.2	Ondernemerschap.....	21
V.1.3.	De bevordering van een duurzame industriële productiestructuur	22
V.2.	Een evaluatie van de EU-aanpak van het industriebeleid	23
V.2.1.	Het grote belang van de kadervoorwaarden.....	23
V.2.2.	Een systematischere EU-aanpak om de kadervoorwaarden te verbeteren.....	26

V.2.3.	Een betere integratie van de EU-beleidsterreinen die op het concurrentievermogen van de industrie van invloed zijn	28
V.2.4.	Inspelen op de specifieke behoeften van de industrie in de kandidaat-lidstaten.....	31
V.2.5.	Het streven naar een betere mondiale governance	32
V.2.6.	De sectoriële relevantie van de herziene aanpak.....	33
VI.	CONCLUSIE	34
	BIJLAGE:.....	36

I. INLEIDING

De algemene beginselen van het huidige industriebeleid van de EU zijn uiteengezet in een mededeling uit 1990¹. De daarin beschreven benadering had tot doel de basisvoorwaarden te scheppen die het bedrijfsleven in staat moeten stellen zijn concurrentiepositie te verbeteren en en die een eventueel falen van de markt kunnen ondervangen. Daarbij zou gebruik worden gemaakt van de instrumenten van diverse andere communautaire beleidsterreinen.

De politieke context is inmiddels heel anders. De Europese Gemeenschap is de Europese Unie geworden en bestaat nu uit vijftien lidstaten, waaraan binnenkort nog eens tien landen zullen worden toegevoegd. De interne markt is versterkt en doeltreffender geworden door de invoering van de eenheidsmunt en strekt zich nu uit tot de Europese Economische Ruimte (EER) en de kandidaat-lidstaten. Door de Uruguay-ronde zijn de regels van het wereldhandelssysteem aanzienlijk uitgebreid.

Het in 1990 goedgekeurde beleid is de afgelopen twaalf jaar in achtereenvolgende mededelingen verder uitgewerkt². Hoewel de aanpak in hoofdlijnen dezelfde is gebleven, is hij dus geleidelijk beter op de praktijk afgestemd, met name om rekening te houden met de belangrijke rol van kennis en innovatie in de wereldeconomie.

Een andere mededeling eerder dit jaar³ vestigde de aandacht op de zwakke productiviteitsgroei in de EU en bevatte de waarschuwing dat **het doel van de Europese Raad van Lissabon van 2000 om van de Europese Unie in 2010 "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld" te maken "die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang"**, hierdoor gevaar zou kunnen lopen. Het belang van het concurrentievermogen en de toegenomen behoefte aan synergie tussen het industriebeleid, het onderzoekbeleid en de interne markt werden verder onderstreept door de beslissing van de staatshoofden en regeringsleiders tijdens de Europese Raad van Sevilla om een nieuwe Raadsformatie toe te voegen voor alle met het concurrentievermogen samenhangende vraagstukken.

Naarmate de welvaart toeneemt, worden vraagstukken als duurzaamheid en veiligheid steeds belangrijker voor de Europese burger. **De Europese Raad van Göteborg nam in 2001 dan ook een EU-strategie voor duurzame ontwikkeling aan**, volgens welke de doelstellingen van de drie dimensies van deze strategie - de economische, sociale en de milieudimensie - tegelijk moeten worden nagestreefd. Voor een doeltreffende toepassing van de strategie is het noodzakelijk dat er volledige samenhang tussen deze drie dimensies bestaat.

¹ "Industriebeleid in een door concurrentie gekenmerkte open context - Richtsnoeren voor een communautaire benadering", COM (90) 556 def.

² In het Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid uit 1993 werd het belang van het midden- en kleinbedrijf, de infrastructuur en nieuwe technologieën onderstreept. In de mededeling "Het beleid inzake het concurrentievermogen van de Europese Unie op industriegebied" (COM(94) 319 def.) uit 1994 lag de nadruk op immateriële activa en industriële samenwerking. De mondialisering kwam aan bod in de mededeling "Het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen in de context van de mondialisering - de bevordering van het concurrentievermogen" (COM (98) 718 def.) uit 1999.

³ "Productiviteit: de sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese economieën en ondernemingen", COM(2002) 262 definitief.

Het industriebeleid speelt een essentiële rol bij de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon en Göteborg. Nu wij vlak voor een uitbreiding staan die het industriële landschap van Europa aanzienlijk zal veranderen en die voor de industrie in de nieuwe lidstaten specifieke problemen zal meebrengen, is het een goed ogenblik om dit beleid onder de loep te nemen en om ervoor te zorgen dat de EU over de instrumenten beschikt om op de behoeften van een groter Europa in te spelen. Deze evaluatie zal ertoe bijdragen een synergie tussen het industriebeleid en de andere beleidsterreinen tot stand te brengen die moet uitmonden in de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon.

De ontwikkeling van het groeipotentieel van de Europese Unie moet bij de doelstellingen van het industriebeleid een centrale plaats innemen. Daarbij wordt ernaar gestreefd de Europese Unie beter in staat te stellen om hogere groeicijfers en een hogere levensstandaard te bereiken en vele blijvende banen te scheppen.

Om dit doel te bereiken **moet de industriële basis van de Europese Unie door middel van specifiek beleid worden verstevigd.** Het staat vast dat een bloeiende industrie positieve externaliteiten voor de gehele economie veroorzaakt, dat zij het groeipotentieel en de kracht van de economische structuur vergroot en innovatie en opleiding stimuleert door de grotere vraag naar vaardigheden. Het industriebeleid speelt dan ook een cruciale rol, doordat het veel aandacht heeft voor strategieën en een gunstig klimaat schept en duidelijke steun geeft aan belangrijke investeringen die groei kunnen genereren. Op basis van de horizontale aanpak die tot doel heeft passende kadervoorwaarden tot stand te brengen, moet een aantal prioriteiten worden vastgesteld om de ontwikkeling van terreinen met veel potentieel te bevorderen. Deze aanpak moet zorgvuldig worden gecoördineerd met andere EU-beleidsmaatregelen die ook de ontwikkeling van de industriële basis van de EU bevorderen of ondersteunen.

Het bedrijfsleven zal echter de eerste verantwoordelijke voor het concurrentievermogen blijven. Het draagt ook bij tot de milieu- en sociale prioriteiten van de EU door op ruimere schaal invulling te geven aan de bedrijfsverantwoordelijkheid.

Deze mededeling is het startsein voor een proces in de ruimere context van de strategieën van Lissabon en Göteborg. De Commissie hoopt dat hierdoor een breed debat op gang komt over de wijze waarop de bijdrage van het industriebeleid aan het concurrentievermogen van de industrie en de integratie van de diverse EU-beleidsinstrumenten, die op het concurrentievermogen van de industrie van invloed zijn, kunnen worden verbeterd.

II. HET CONCURRENTIEVERMOGEN VAN DE EU-INDUSTRIE⁴

II.1 De industrie als bron van de Europese welvaart

Een levendige en concurrerende industrie is van essentieel belang om de Europese welvaart in stand te houden en te vergroten en tegelijk de bredere sociale, milieu- en internationale doelstellingen te verwezenlijken.

De Europese productiestructuur heeft de afgelopen jaren een duidelijke wijziging ondergaan. Het aandeel van de dienstensector in de EU-output is van 52% in 1970 tot 71% in 2001 gegroeid, terwijl het aandeel van de industrie in dezelfde periode van 30% tot 18% is

⁴ De analyse in dit deel wordt aangevuld door een afzonderlijke statistische bijlage SEC(2002) 1340 met de in de tekst genoemde tabellen en grafieken.

afgenomen⁵. Ten gevolge van deze "tertiarisering" hebben de beleidsmakers niet voldoende aandacht besteed aan de industrie en hebben zij zich in slaap laten sussen door **de wijdverbreide, maar onjuiste veronderstelling dat de industrie in de kenniseconomie en de informatie- en dienstenmaatschappij geen belangrijke rol meer speelt**. Deze statistische trend wordt door twee factoren beïnvloed: ten eerste de sterke productiviteitsgroei in de industrie in verhouding tot die in de dienstensector en ten tweede de daarmee gepaard gaande welvaartstoename die ertoe heeft geleid dat de vraag naar op huishoudens gerichte en persoonlijke diensten relatief sterker is gestegen⁶. Bovendien zijn industrieproducten ten gevolge van de productiviteitstoename naar verhouding goedkoper geworden.

Ook zijn de dienstensector en de industrie geleidelijk meer met elkaar verweven geraakt, zoals uit de input-outputgegevens blijkt. De aggregaten van de nationale rekeningen verhullen dat industrieondernemingen activiteiten die niet als kernactiviteiten worden beschouwd, tegenwoordig uitbesteden ("outsourcing"), terwijl deze eerder onder de industrie werden geboekt. De grotere vraag naar diensten door de industrie heeft bijgedragen tot een toename van de output van zakelijke diensten, die in 2000 een aandeel van 48,3% in het BBP van EU15 hadden (zie grafiek 1.3)⁷.

Deze ontwikkelingen hebben te maken met het belang van de kwaliteit en kwantiteit van kennis, waarop economische activiteiten zijn gebaseerd. Kennis en het vermogen van de economie om deze om te zetten in technologische en commerciële toepassingen liggen ten grondslag aan de productiviteitstoename en de daarmee verband houdende uitdaging voor het concurrentievermogen. Het beschikbare menselijke kapitaal en de desbetreffende accumulatiegraad spelen een cruciale rol. **De toenemende complexiteit van kennis heeft tot een grotere specialisatie in de industrie geleid en is de reden waarom men tegenwoordig vaak tot outsourcing besluit**, met name bij diensten op ICT-gebied en andere kennisintensieve diensten, die als bron van innovatie en productdifferentiatie gelden en daarmee tot de productiviteitsgroei bijdragen.

De verwevenheid van de industrie en diensten gaat evenwel veel verder dan outsourcing. Er is een hele reeks diensten ontwikkeld die met producten verbonden of samengevoegd zijn. Deze diensten, die meestal door gespecialiseerde dienstverlenende bedrijven worden uitgevoerd, zijn afhankelijk van de industrie. Industriële innovaties hebben ook de deur geopend voor geheel nieuwe dienstconcepten, zoals op het gebied van de telecommunicatie en de informatietechnologie. Op zijn beurt is het concurrentievermogen van de industrie weer afhankelijk van de kwaliteit en kostenefficiëntie van het vervoer en de financiële en zakelijke dienstverlening. Niettemin is het de industrie waar de meeste nieuwe technologische toepassingen worden ingevoerd en een economische waarde krijgen. Op kennis gebaseerde, wetenschappelijke doorbraken leiden alleen tot nieuwe producten, wanneer een stevige en doeltreffende industriële basis bestaat om ze voort te brengen.

⁵ De dienstensector bestaat uit: groot- en detailhandel; hotels en restaurants; vervoer, opslag en communicatie; financiële intermediairs; verzekeringswezen; exploitatie van en handel in onroerend goed; zakelijke dienstverlening; gemeenschapsvoorzieningen en sociaal-culturele en persoonlijke diensten. Onder de laatste categorie valt ook het openbaar bestuur, de gezondheidszorg, het onderwijs, defensie en "overige gemeenschapsvoorzieningen en sociaal-culturele en persoonlijke diensten".

⁶ Naarmate het inkomen toeneemt, stijgt de vraag naar diensten onevenredig (met andere woorden, de inkomenselasticiteit van de vraag naar diensten is groter dan 1).

⁷ Zakelijke diensten zijn hier in ruime zin bedoeld, dat wil zeggen dat zij alle diensten omvatten behalve gemeenschapsvoorzieningen en sociaal-culturele en persoonlijke diensten.

Gezien het belang van deze ontwikkelingen neemt de verwevenheid van industrie en dienstensector een belangrijke plaats in deze mededeling in.

II.2 Een momentopname van de Europese industrie: trends, sterke en zwakke punten

II.2.1. De Europese industrie is in vele opzichten modern en concurrerend ...

Gezien de toegenomen concurrentie op de wereldmarkt **hebben de meeste Europese industrieën zich aanzienlijke inspanning getroost om hun productie-infrastructuur te verbeteren en nieuwe organisatievormen in te voeren.** Door investeringen in kapitaalgoederen, eigen onderzoek of contacten met de wetenschappelijke basis is geavanceerde kennis inmiddels niet meer weg te denken uit de textiel-, voedselverwerkende en meubelindustrieën, de landbouw en visserij, de detailhandel en de technische en chemische industrieën. Al deze sectoren, die als medium-tech of low-tech worden aangemerkt, maken bij hun productie nu gebruik van innovatieve en technologische processen.

Dit proces heeft ertoe geleid dat **aan werknemers hogere vaardigheidseisen worden gesteld**, wat meer dan het groeiende aandeel van high-techsectoren in de totale productie de oorzaak is van de toenemende vraag naar hooggeschoolde arbeidskrachten. De verschuiving van de vraag van de industrie naar personeel met een hoger opleidingsniveau, wat betekent dat het concurrentievermogen van de industrie steeds afhankelijker wordt van de kwaliteit van het menselijk kapitaal, is gepaard gegaan met een voortdurende stijging van de gemiddelde opleidingsduur voor de beroepsbevolking van de EU. Met respectievelijk 87% en 90% van de niveaus van de VS en Japan steekt de EU echter toch nog ongunstig af bij zijn voornaamste concurrenten (zie grafiek 6.1). De overheidsuitgaven voor onderwijs en opleiding, uitgedrukt als percentage van het BBP, liggen weliswaar op een vrij hoog niveau, maar zijn niettemin gestaag gedaald van 5,7% in 1990 tot 5% in 2001. Dat is in strijd met het doel van Lissabon om tot "een sterke jaarlijkse groei van de investeringen per capita in menselijke hulpbronnen" te komen. Ook de particuliere investeringen in onderwijs, levenslang leren en wetenschappelijk onderzoek liggen op een veel lager niveau dan bij onze voornaamste handelspartners. Bovendien geeft de efficiëntie van investeringen in onderwijs en opleiding reden tot bezorgdheid.

Met aanzienlijke investeringen in milieubescherming⁸, schone technologieën en milieuvriendelijke productieprocessen **heeft de Europese industrie de duurzame ontwikkeling in haar vaandel kunnen schrijven** en daarbij de koppeling tussen productie en luchtvervuiling doorbroken⁹.

In de tweede helft van de jaren negentig waren er een groot aantal fusies en overnames in de EU-industrie, wat ten dele een reactie was op het toenemend belang van de interne markt en de invoering van de euro, maar ook deel uitmaakte van de wereldwijde trend tot consolidatie en herstructurering. In de periode na 1995 was er een golf van fusies met en overnames van EU-ondernemingen in de dienstensector, terwijl deze trend in de rest van de economie minder uitgesproken was. De belangrijkste redenen daarvoor waren de late liberalisering van de

⁸ De totale uitgaven in verband met de milieubescherming zijn gestegen tot 2% van de totale toegevoegde waarde van de industrie.

⁹ Hoewel de industriële productie sinds 1985 met 30% is gestegen, is in dezelfde periode de uitstoot van kooldioxide met 11% en de uitstoot van gassen die verzuring veroorzaken met circa 50% afgenomen (Verslag van de Commissie over het concurrentievermogen 2002).

dienstensector (in vergelijking met andere sectoren) en ook de versoepeling van de regels inzake staatsmonopolies. De fusies en overnames in de EU bereikten in 2000 een piek met 16 750 transacties, maar daarna trad weer een daling in. Aangezien de spreiding van participaties toeneemt, is het mogelijk dat in de toekomst weer meer fusies en overnames zullen plaatshebben¹⁰.

De Europese industrie blijft een belangrijke speler in de internationale handel. Door de toenemende rol van nieuwe handelspartners op de wereldmarkt is het aandeel van de EU in de wereldexport kleiner geworden. Voor de EU is deze trend echter minder uitgesproken dan voor de VS en Japan. Het aandeel van de EU is gedaald van een gemiddelde van 19,3% in de periode 1991-1995 tot 18,4% in 2002. Het aandeel van de VS liep in dezelfde periode van 15,1% tot 12,1% terug en dat van Japan van 12,2% tot 8,2% (zie tabel 2.1 en grafiek 2.3). Bovendien zijn in sommige belangrijke sectoren, zoals de automobielenindustrie, de luchtvaartindustrie en sommige delen van de telecommunicatieapparatuurindustrie, EU-ondernemingen wereldleider geworden. De handelsbalans voor goederen - die in negen van de afgelopen tien jaar een overschot heeft vertoond van 1% tot 2% van het BBP - en het toenemende aandeel van de uitvoer van goederen in het BBP van de EU zijn een bevestiging van de stevige concurrentiepositie van de EU-industrie op de wereldmarkt (zie grafieken 2.1 en 2.2).

II.2.2. ... maar vertoont een zwakke productiviteitsgroei

Ook al is de productiviteit in een aantal kleine EU-landen in de jaren negentig opvallend verbeterd, toch **bleef de productiviteitsgroei van de Europese industrie achter bij het niveau in de VS** (zie tabel 4.2). Na 1995 is een brede kloof ontstaan, waarbij de groei in de EU in de periode 1996-2000 3,2% bedroeg in vergelijking met 5,5% in de VS. Hoewel niet helemaal zeker is hoe nauwkeurig productiviteitsmetingen zijn, blijkt uit de gegevens dat de arbeidsproductiviteit in de VS sneller is gegroeid, met name in vergelijking met de tweede helft van de jaren tachtig. De productiviteitsgroei van de gehele EU-economie is zwakker dan voor de industrie alleen, een gevolg van de naar verhouding minder goede prestaties van de dienstensector, en laat een duidelijke vertraging zien van een gemiddelde van 1,9% in de eerste helft van de jaren negentig tot 1,2% in de periode 1995-2001. In hun geheel **wijzen deze cijfers op een gevaarlijke achteruitgang van het groeipotentieel van de EU** en op een duidelijk risico voor het concurrentievermogen van de EU-industrie. Uit de verslagen van de Commissie over het concurrentievermogen van 2001 en 2002 komt naar voren dat de benedenmaatse prestaties op het punt van de productiviteitsgroei vooral te wijten zijn aan een ontoereikende innovatie-activiteit en een slechte verspreiding van ICT.

Er wordt nu algemeen erkend dat er een verband bestaat tussen de invoering van ICT en productiviteitsgroei. De afgelopen jaren is het aandeel van ICT-uitgaven in de EU geleidelijk toegenomen in de EU, van 5,4% van het BBP in 1996 tot 7,1% van het BBP in 2001, waardoor de kloof ten opzichte van de VS-cijfers, die in 2001 een scherpe daling vertoonden, bijna kleiner werd. **De toename van de ICT-uitgaven in de afgelopen paar jaar heeft zich echter nog niet vertaald in een productiviteitsgroei.**

Hoewel sommige EU-ondernemingen dus innovators van wereldklasse zijn, is het aandeel van de Europese octrooien en O&O-activiteiten gering in vergelijking met het aandeel van haar voornaamste concurrenten op dit gebied. Dat toont aan dat **Europa op innovatiegebied over het geheel genomen te zwak presteert**. Het Europese innovatiescorebord van 2001 toont aan

¹⁰ Zie "Mergers and Acquisitions" European Economy, Supplement A, nr. 12, december 2001.

dat de best presterende EU-landen weliswaar sneller vooruitgang boeken dan de VS en Japan, maar dat de EU als geheel voor de meeste van de 17 innovatie-indicatoren een achterstand heeft. De investeringen in onderzoek in de EU, die in 2000 op 1,9% van het BBP lagen in vergelijking met 2,7% voor de VS en 3% voor Japan, waren nog altijd veel te gering, en de kloof is nog breder wanneer alleen naar het onderzoek in de particuliere sector wordt gekeken (84% van het verschil tussen de EU en de VS komt voor rekening van de particuliere sector alleen). Deze kloof is duidelijk zichtbaar in het aantal Europese hightechno-octrooien, namelijk 28 per miljoen inwoners, een veelzeggend cijfer wanneer men het vergelijkt met dat voor de best presterende Europese landen, zoals Finland (138), Zweden (95) of Nederland (58). Ook het aantal onderzoekers is een belangrijke indicator¹¹.

Deze feiten verklaren de weinig bemoedigende concurrentieprestatie van de EU in een aantal marktsegmenten met de hoogste toegevoegde waarde. De elektronische industrie en de kantoormachine- en computerindustrie zijn twee opvallende voorbeelden van kennisintensieve sectoren waar de EU beter zou moeten presteren. In 2000 bedroeg het aandeel van de EU in de totale OESO-uitvoer voor deze sectoren 16,4% en 12,3% respectievelijk, in vergelijking met 23,7% en 24% voor de VS¹². Uit verschillende metingen van het comparatief voordeel blijkt dat **de EU veelal gespecialiseerd is in mediumtechsectoren en in volontwikkelde kapitaalintensieve industrieën** (zie deel 2). **Ook al is het belangrijk dat de EU haar sterke positie in deze sectoren** - met een groter aandeel in de totale output en werkgelegenheid - **behoudt, toch moet zij proberen meer naam op te bouwen in basistechnologieën** als ICT, elektronica, biotechnologie of nanotechnologie, waar zij vaak achterloopt op haar voornaamste concurrenten. Technologiegestuurde industrieën zijn niet alleen een bron van kennis en technologische spillovers in de gehele economie, zij zijn ook de sectoren met de grootste productiviteitsgroei (zie grafiek 4.1). De relatief zwakke positie van de Europese industrie op deze gebieden en hun geringe aandeel in de economie hebben een negatieve invloed op de totale groei en productiviteit van de EU. Bovendien staat de naar verhouding trage aanpassing van de Europese productiestructuur in de weg van een snelle herschikking van middelen ten bate van nieuwe marktkansen¹³.

Tot slot **kunnen de zwakke productiviteitsgroei in Europa en de relatief geringe arbeidsparticipatie ook verband houden met resterende structurele problemen**. Hiertoe behoren de versnippering van bepaalde diensten- en productmarkten, de resterende belemmeringen voor de geografische mobiliteit (ook al is op dit punt in de jaren negentig vooruitgang geboekt) en een algemeen tekort aan vaardigheden voor vele categorieën werknemers.

¹¹ Het aandeel van onderzoekers in de totale beroepsbevolking bedraagt 5,1 per duizend in de EU. In de VS is dat 7,4 en in Japan 8,9 per duizend. Wanneer alleen onderzoekers in de particuliere sector worden genomen, is het aandeel in de EU 2,5, in de VS 7,0 en in Japan 6,3 per duizend.

¹² Voornaamste wetenschappelijke en technologische indicatoren van de OESO.

¹³ Structurele verandering houdt verband met het vermogen van de economie om snel middelen te herschikken teneinde onder gebruikmaking van zijn kwaliteiten nieuwe kansen te benutten. Het verslag van de Commissie over het concurrentievermogen van 1999 heeft aangetoond dat er verband bestaat tussen het tempo van structurele verandering en de output- en exportgroei.

II.2.3 Kleine en middelgrote ondernemingen, die steeds meer deel uitmaken van clusters en productienetwerken, spelen een centrale rol

Het midden- en kleinbedrijf (MKB) is de ruggengraat van de Europese industrie (zie tabel 7.1)¹⁴. Het is goed voor circa tweederde van de totale werkgelegenheid en voor 60% van de totale toegevoegde waarde. Het MKB stimuleert de concurrentiekracht van de economie, doordat het grote ondernemingen dwingt hun efficiëntie te vergroten en te innoveren. Voorts spelen vele Europese kleine en middelgrote ondernemingen op internationaal niveau een belangrijke rol in nichemarkten. Zij voeren 13% van hun omzet uit.

Nieuwe organisatiepatronen voor grote ondernemingen, die nu vaak gebruik maken van productie- en toeleveringsnetwerken die zich over de gehele EU uitstrekken, hebben ook tot het belang van het MKB bijgedragen. Door middel van ICT kunnen de grote ondernemingen wijdvertakte leveringsnetwerken beheren die honderden kleine en middelgrote ondernemingen kunnen omvatten. Het succes van grote ondernemingen wordt steeds meer bepaald door het concurrentievermogen van hun kleine en middelgrote toeleveranciers, die op hun beurt weer afhankelijk zijn van de economische positie van hun grotere partners.

Innovatieve clusters zijn voor hun concurrentievermogen weliswaar afhankelijk van regionale bronnen, maar zijn ook steeds meer betrokken bij supranationale kennis- en productienetwerken. **Bedrijven in dergelijke clusters, die meestal tot het MKB behoren, spelen steeds meer een dynamische rol in het Europese industriële landschap en zijn steeds vaker een bron van innovatieve ideeën.** Sommige Europese clusters, zoals die op het gebied van de biotechnologie rond München en Stockholm - waar de deelnemende bedrijven vaak uit de universiteiten voortkomen - of die op het gebied van textiel in Noord-Italië, doen voor niemand in de wereld onder¹⁵.

Uitgebreide leveringsnetwerken hebben de banden tussen economische sectoren die ogenschijnlijk niets met elkaar te maken hebben, en tussen verschillende regio's en EU-lidstaten versterkt. Bijvoorbeeld, technische ondernemingen in niet aan zee liggende Midden-Europese landen - inclusief kleine en middelgrote bedrijven - zijn afhankelijk van de vraag naar motoren en andere onderdelen bij scheepswerven elders. Of een ander voorbeeld, kleine en middelgrote bedrijven in de kledingsector zijn afhankelijk van de kwaliteit, beschikbaarheid en prijs van kunstvezels die door vezelfabrikanten zijn vervaardigd uit door de chemische industrie ontwikkelde grondstoffen.

De toenemende outsourcing en downsizing van grote ondernemingen kunnen tijdelijke aanpassingsproblemen veroorzaken, maar bieden ook nieuwe kansen en prikkels voor zelfstandige arbeid. Er zijn echter **nog te weinig Europeanen die als zelfstandige willen werken** (zie grafiek 7.3). Bovendien **groeien maar vrij weinig kleine en zeer kleine ondernemingen in Europa uit tot bedrijven die groot genoeg zijn** om doeltreffend met grote, toonaangevende, gevestigde ondernemingen te concurreren of tot buitenlandse markten door te dringen.

¹⁴ Europese waarnemingspost voor het MKB, 2002, nr. 2. De gegevens betreffen het MKB in ruime zin, inclusief micro-ondernemingen.

¹⁵ De regionale clusters in Europa zijn geanalyseerd door de Europese waarnemingspost voor het MKB, 2002, nr. 3.

III. GEVOLGEN VAN DE UITBREIDING VOOR DE INDUSTRIE¹⁶

III.1. Er is al belangrijke vooruitgang geboekt, maar niet overal in dezelfde mate

De kandidaat-lidstaten hebben zich **op het gebied van de structurele hervorming aanzienlijke inspanning getroost** en hebben daarbij een hoge mate van macro-economische stabiliteit en economische integratie met de EU bereikt. Op micro-economisch niveau zijn de liberalisering van de markt en de privatisering gepaard gegaan met een omvangrijke industriële herstructurering. Ze hebben ook hun institutionele, juridische en bestuurlijke organisatie gemoderniseerd.

Niettemin **zijn er nog grote verschillen tussen de industriële structuur in bestaande en toekomstige lidstaten**. In de kandidaat-lidstaten is de industrie minder gespecialiseerd en nog meer gericht op lowtechsectoren, zoals de voedingsmiddelen- en drankenindustrie, de textielindustrie, de houtindustrie en de basismetaalindustrie. Maar hierin begint verandering te komen. In de meer ontwikkelde landen is een duidelijke verschuiving naar geavanceerdere producten te zien. Hoewel de arbeidsproductiviteit nog overal rond of onder 50% van het EU-gemiddelde ligt, neemt ook zij snel toe. Door meer buitenlandse investeringen en de overmaking van openbare middelen in de vorm van pretoetredingssteun hebben alle kandidaat-lidstaten en hun instellingen van een belangrijke kennisoverdracht op technologisch en organisatorisch gebied geprofiteerd. In 2001 varieerde alleen al de totale instroom van de directe buitenlandse investeringen van € 521 per hoofd in Slowakije tot € 2 284 per hoofd in Tsjechië¹⁷. Er is steeds meer **bewijs voor dat de kandidaat-lidstaten inderdaad aan een inhaalslag bezig zijn en zich steeds meer aanpassen aan de overheersende industriële patronen in de EU**.

De industrie in de huidige lidstaten heeft ook ruimschoots geprofiteerd van de komende uitbreiding en daarbij gebruik gemaakt van de betere investeringsmogelijkheden in de kandidaat-lidstaten en het aldaar beschikbare reservoir van relatief goedkope, hooggeschoolde arbeidskrachten. Tegelijk hebben de liberalisering van de handel in industrieproducten in het kader van de Europa-Overeenkomsten en de geleidelijke implementatie van het acquis communautaire in de meeste sectoren de EU-industrie een veel ruimere klantenbasis bezorgd (circa 110 miljoen met Bulgarije en Roemenië meegerekend).

III.2. Sommige gebieden behoeven nog speciale aandacht

Hoewel **de industrie in de toekomstige lidstaten globaal genomen klaar is voor concurrentie** in een grotere EU, zal verdere integratie onvermijdelijk ook een aantal **problemen op plaatselijk niveau** meebrengen. **Een verdere herstructurering zal noodzakelijk zijn**, met name in de staalsector waar nog altijd problemen met de overcapaciteit bestaan. In andere traditionele sectoren hebben grote ondernemingen die nog niet zijn geprivatiseerd, moeite met de toegenomen concurrentie. Bovendien kunnen de **kosten voor de naleving van het acquis communautaire**, met name de milieuwetgeving, in een aantal gebieden of sectoren op korte termijn negatieve gevolgen hebben voor de kostenstructuur van ondernemingen, hoewel de overgangperiodes dit probleem ten dele

¹⁶ Een nadere analyse van de gevolgen van de uitbreiding voor de industrie is opgenomen in een binnenkort te verschijnen document van de diensten van de Commissie.

¹⁷ Bron: Eurostat, uit nationale bronnen. Roemenië en Bulgarije zijn niet inbegrepen. Er zijn geen gegevens beschikbaar voor Malta, Cyprus en Turkije.

moeten ondervangen en de kandidaat-lidstaten gemakkelijker toegang zullen hebben tot duurzame technologieën uit de huidige lidstaten.

Het ondernemerschap en het MKB hebben zich in de kandidaat-lidstaten maar langzaam ontwikkeld. De oorzaak hiervan ligt onder meer in het gebrek aan bestuurlijke, organisatorische en technologische knowhow, de moeilijke toegang tot financiering, onvoldoende ondersteunende instellingen en problemen bij de integratie tot productienetwerken. In sommige landen is het ondernemingsklimaat nog altijd zeer ongunstig voor kleinere ondernemingen. Het is van cruciaal belang dat met name het MKB steun krijgt bij het inspelen op de tegenwoordige eisen op maatschappelijk en milieugebied, zodat ook kleine en middelgrote ondernemingen ten volle profijt kunnen trekken van een stabiel, algemeen aanvaard en voorspelbaar ondernemingsklimaat.

In de bestaande lidstaten zijn er vooral risico's voor het **MKB in de grensregio's**, met name in arbeidsintensieve sectoren waar men met concurrentie uit landen met lagere lonen te maken kan krijgen. Op een paar uitzonderingen na, bijvoorbeeld textiel, hebben industrieproducten uit de kandidaat-lidstaten echter al sinds 1995 nagenoeg vrije toegang tot de EU, zodat **de meeste van de verwachte aanpassingen al hebben plaatsgehad**. Bovendien zijn de ondernemingen in de grensregio's ook het best gesitueerd om van de uitbreiding te profiteren, aangezien zij in vele takken van de industrie en dienstensector een belangrijk comparatief voordeel ten opzichte van de kandidaat-lidstaten hebben.

III.3. De uitbreiding biedt nieuwe kansen voor een concurrentiegerichte reorganisatie

Aangezien de heterogeniteit van loonstructuren en technologische vaardigheden na de uitbreiding zal toenemen, zal de industrie meer mogelijkheden voor een concurrentiegerichte reorganisatie hebben. Tijdens de overgangsperiode hebben de kandidaat-lidstaten zich met name toegelegd op goedkope productie. Een gevolg daarvan is dat bepaalde delen van de productie zijn overgeheveld van de huidige lidstaten naar de kandidaat-lidstaten, waardoor activiteiten die anders wellicht naar niet-Europese landen zouden zijn verplaatst, nu in Europa konden blijven.

Vele ondernemingen hebben echter een strategie die verder gaat dan het elders goedkoop laten verwerken van producten; zij hebben hun waardeketens herschikt en daarin bedrijven uit de kandidaat-lidstaten op basis van plaatselijke technologische input en vaardigheden geïntegreerd. Naarmate plaatselijke leveranciers en dochterondernemingen in de waardeketen opklimmen, profiteren zij op hun beurt van grotere technologische kennispijlers. De automobieliindustrie is hiervan een goed voorbeeld.

Over het geheel genomen is de uitbreiding dus al een realiteit voor de industrie en heeft zij vele nieuwe perspectieven geopend. Voor de kandidaat-lidstaten bestaat de uitdaging erin om de vaardigheden te ontwikkelen en de institutionele en zakelijke voorwaarden te scheppen die plaatselijke bedrijven meer kansen bieden om deel uit te maken van internationale productienetwerken. Het industriebeleid moet erop gericht zijn dergelijke ontwikkelingen te stimuleren, zodat de economische convergentie van de nieuwe lidstaten alle kans krijgt. Tegelijk moet bij de toepassing van de instrumenten van het industriebeleid rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van de kandidaat-lidstaten.

IV. UITDAGINGEN VOOR HET INDUSTRIEBELEID IN EEN GROTER EUROPA

IV.1. De mondialisering

In 1990 was de mondialisering nauwelijks nog een beleidspunt. Nu wordt zij algemeen beschouwd als een van de belangrijkste veranderingsfactoren in moderne economische systemen en samenlevingen. De Commissie heeft de invloed van de mondialisering op het concurrentievermogen van de EU reeds geanalyseerd en daarbij de kansen, uitdagingen en beleidsantwoorden op een rij gezet¹⁸.

Het grootste deel van de wereld, inclusief China en Rusland, maakt nu deel uit van de marktgerichte wereldeconomie. Dit heeft de deur geopend tot **nieuwe markten voor EU-producten en -diensten**. Zoals hierboven al werd belicht, verkopen de EU-ondernemingen een steeds groter deel van hun productie op buitenlandse markten. Tegelijk neemt hierdoor de concurrentie van de invoer toe en dat kan ertoe leiden dat productieactiviteiten worden verplaatst naar landen met lagere factorkosten. Aangezien Europa op kosten alleen niet kan concurreren, **speelt kennis een centrale rol** bij de aanpassing van de industrie aan de druk die van de mondialisering uitgaat. Dat geldt voor alle sectoren, hightech of niet. De bevordering van innovatie en het behoud en de ontwikkeling en/of aantrekking van hooggeschoolde arbeidskrachten zijn in dit verband van essentieel belang om de kennisactiviteiten met hoge toegevoegde waarde ook na de uitbreiding binnen de grenzen van de EU te houden. Paradoxaal genoeg is locatie ook in een globale economie een cruciale factor voor onderzoek en innovatie¹⁹. **Het is dan ook nog even belangrijk als voorheen dat de aantrekkelijkheid van de EU als productielocatie wordt ontwikkeld.** In dit verband moet de EU nagaan of factoren als de kosten van productiefactoren zoals energie geen ongunstige invloed op haar aantrekkelijkheid hebben. In een economie die steeds meer een netwerkeconomie is, is ook de vorming van innovatieve clusters een belangrijke prioriteit.

In een wereld die meer geïntegreerd is, kan bovendien instabiliteit rap om zich heen grijpen, zoals de laatste jaren bijvoorbeeld is gebleken uit de snelle verspreiding van opeenvolgende financiële crises in opkomende economieën. **De mondialisering vereist dus een industriebeleid dat snel op onvoorziene ontwikkelingen kan reageren.**

Hoewel **de mondialisering dus een grotere convergentie van de regelgeving vereist**, kan dat door de verschillende benaderingen van de EU en haar concurrenten een flinke uitdaging zijn. In de EU bijvoorbeeld worden risico's in verband met industrieproducten (zoals op milieu-, veiligheids- en gezondheidsgebied) doorgaans proactief aangepakt, bijvoorbeeld door regelgeving. In de VS daarentegen worden dergelijke risico's vaak door de particuliere sector op basis van de resultaten van rechtszaken - dus voornamelijk achteraf - aangepakt. De uitdaging bestaat erin een samenwerking tot stand te brengen tussen op publieke vereisten gebaseerde systemen en systemen die op gerechtelijke uitspraken zijn gebaseerd. Normen en technische voorschriften zijn andere gebieden waar het lastig kan zijn verschillen in benadering met elkaar in overeenstemming te brengen.

¹⁸ Zie voetnoot 2.

¹⁹ Dat komt door het belang van de zogenaamde "stilzwijgende kennis", die in tegenstelling tot informatie of "gecodificeerde kennis" niet is geformaliseerd en alleen kan worden overgedragen door sociale interactie. Dit onderscheid werd gemaakt door R.Nelson en S.G.Winter in "An evolutionary theory of economic change" (1982).

IV.2 Technologische en organisatorische verandering

De mondialisering is gepaard gegaan met en versterkt door de technologische ontwikkeling, met name op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie. **De ICT heeft vele toepassingen.** Zij kan in alle bedrijfstakken tot een productiviteitsstijging bijdragen en het ontwerp, de productie, distributie en marketing van de meeste producten en diensten beïnvloeden. Zij heeft ook het ontstaan van nieuwe organisatievormen gestimuleerd, zoals outsourcing en de nauwe koppeling tussen industrie en diensten, waarop bij bovenstaande analyse al is gewezen. Zij bevordert de groei ver buiten de eigen sector.

De combinatie van ICT, nieuwe management- en organisatietechnieken en geschoolde arbeidskrachten leidt tot een aanzienlijke verbetering van het concurrentievermogen. De technologische en organisatorische verandering moet derhalve gepaard gaan met een voortdurende "upgrading" van de vaardigheden van arbeidskrachten - ook in banen die van oudsher als laaggeschoold worden beschouwd. Levenslang leren is dus van het grootste belang. De hele arbeidsorganisatie moet in feite gericht zijn op een positief veranderingsmanagement, inclusief voldoende prikkels voor de werknemers om zich aan nieuwe eisen aan te passen.

Een belangrijke uitdaging voor de EU is **erop toe te zien dat in alle industrieën**, ook in die welke als traditioneel worden beschouwd, **op brede schaal en op doeltreffende wijze gebruik wordt gemaakt van ICT.** De strategie van Lissabon heeft tot doel de voorwaarden voor de verspreiding van ICT te verbeteren. Dat is waarom het zo belangrijk is dat de centrale vraagstukken van het proces van Lissabon worden opgelost.

De technologische verandering houdt niet op bij ICT. Andere veelbelovende technologieën zijn in opkomst en bieden enorme kansen om het concurrentievermogen van de industrie te verbeteren. Hiertoe behoren de biotechnologie, nanotechnologie en schone-energietechnologieën en er zijn ook doorbraken op het gebied van nieuwe materialen. Er zijn dus nieuwe marktkansen, maar deze kunnen alleen worden benut als de EU-industrie haar aanpassingsvermogen verbeterd, zodat zij door een snelle herschikking van middelen op nieuwe technologische ontwikkelingen kan reageren.

IV.3 De belangrijke rol van innovatie en ondernemerschap

Een onderscheidend kenmerk van geavanceerde economieën is de doorslaggevende rol van ondernemerschap en innovatie als motor van de groei.

Gemotiveerde ondernemers die bereid zijn risico's te nemen, richten nieuwe bedrijven op die een belangrijke bron van werkgelegenheid zijn. Vooral in tijden van snelle technologische vooruitgang is het **van het grootste belang dat voortdurend nieuwe ondernemingen worden opgericht en dat bestaande bedrijven groeien, zodat men zich aan de nieuwe mogelijkheden op de markt kan aanpassen en innovatie en een productiviteitsgroei kan verwezenlijken.**

Het concurrentievermogen en de economische groei zijn ook steeds meer gebaseerd op innovatie, dat wil zeggen op de ontwikkeling en economische exploitatie van nieuwe of verbeterde producten en diensten, en op de optimalisering van bedrijfsprocessen. Innovatie verlegt steeds weer de grenzen van markten en opent de deur tot nieuwe economische en sociale activiteiten. Dat geldt voor alle industrieën, zowel oude als nieuwe.

Kennis is het basisingrediënt voor innovatieve activiteit. Innovatie is meestal het gevolg van complexe en interactieve processen waarbij ondernemingen gebruik maken van aanvullende kennis van andere organisaties en instellingen. Bovendien stoelen innovaties zeer vaak op nieuwe management- en organisatietechnieken die op ICT en investeringen in nieuwe apparatuur en vaardigheden zijn gebaseerd. Andere vormen van innovatie met betrekking tot technieken voor het in de handel brengen en de marketing van producten (dus op het niveau van de presentatie) zijn ook belangrijker geworden voor de schepping van economische waarde.

De Commissie heeft er onlangs op gewezen dat Europa, in verhouding tot zijn BBP, minder uit geeft aan O&O dan zijn voornaamste concurrenten²⁰. De versnippering van O&O-activiteiten, de afgeschermd en geïsoleerde nationale onderzoekssystemen, de ontoereikende banden tussen de industrie en de onderzoeksbasis en de uiteenlopende juridische en administratieve systemen hebben een negatieve invloed op de investeringen in O&O en op de schepping van kennis. Bovendien is de "productiviteit" van de Europese investeringen in onderzoek gering: **het innovatiestelsel in de EU is niet effectief genoeg om nieuwe kennis in waardescheppende nieuwe of verbeterde producten, diensten en processen om te zetten.**

IV.4. Duurzaamheid en nieuwe maatschappelijke eisen

Door de toename van de materiële levensstandaard in Europa worden hogere eisen gesteld aan milieubescherming, de arbeidskwaliteit, de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven en de bescherming van consumenten en de volksgezondheid.

Het is de taak van de openbare instellingen om op deze zorgen van de maatschappij te reageren. Dat komt tot uiting in de beslissing van de Europese Raad van Göteborg van 2001 die duurzame ontwikkeling tot hoofddoelstelling van het beleid heeft verheven. De duurzame ontwikkeling heeft drie dimensies - een economische, sociale en milieudimensie. Van het industriebeleid wordt dan ook verlangd dat het inspeelt op **de toenemende eisen op sociaal en milieugebied. Maar ook het bedrijfsleven moet op dit punt zijn bijdrage leveren.** Dat is het kernpunt in het debat over de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven.

De bemoedigende vooruitgang die in de EU al is geboekt bij het verbreken van de verbinding tussen industriële output en bepaalde vervuulende emissies heeft aangetoond dat **een passende beleidsmix ervoor kan zorgen dat een groter concurrentievermogen van de industrie en milieubescherming hand in hand kunnen gaan.**

De toenemende vraag naar veiligheid, gezondheid, consumentenbescherming en sociale bescherming is ten dele een uiting van de bezorgdheid die onder het publiek leeft over de gevolgen van bepaalde nieuwe technologieën voor het milieu en de volksgezondheid en over de ethische implicaties ervan. Hij kan ook een uiting zijn van de vrees dat de mondialisering tot een verlies van culturele identiteit, tot meer concurrentie uit goedkoper producerende landen of tot een ondermijning van de economische structuren zal leiden. Het betreft hier een legitieme publieke keuze over het gebruik van de toegenomen welvaart. De vraag naar meer sociale verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven toont aan dat onderzoek moet worden gedaan naar de wijze waarop ondernemingen worden geleid, bestuurd en beheerd.

²⁰ In haar mededeling "Meer onderzoek voor Europa - Op weg naar 3% van het BBP", COM (2002) 499 definitief.

Deze door de maatschappij gestelde eisen kunnen ook tot nieuwe kansen voor het bedrijfsleven leiden. Bijvoorbeeld, de aandacht voor milieubescherming heeft de EU-ondernemingen een voorsprong op het gebied van milieutechnologieën gegeven en heeft hen gestimuleerd een duurzame productie op basis van levenscyclusanalyses te ontwikkelen. De vraag naar een betere levenskwaliteit heeft tot nieuwe markten in verband met de vrijetijdsbesteding geleid. Ook de bezorgdheid bij de consument over met name de voedselkwaliteit en veiligheid heeft nieuwe marktniches geopend. Met nieuwe eisen kunnen echter ook opportunitetskosten gemoeid zijn.

Het beleid moet derhalve goed worden afgewogen, zodat de ambitieuze doelstellingen van Lissabon en Göteborg kunnen worden verwezenlijkt. Een krachtige economische groei verschaft de middelen om aan toenemende eisen op milieu- en sociaal gebied tegemoet te komen, met name wanneer door de vergrijzing van de Europese bevolking aanzienlijk meer van de samenleving wordt geëist.

Sommige van deze vraagstukken kunnen alleen binnen **een mondiaal institutioneel kader** naar behoren worden opgelost. Voor de handel in goederen zijn dergelijke structuren en regels al ruimschoots aanwezig. Op andere terreinen, bijvoorbeeld op mededingingsgebied, is de internationale samenwerking bij de opstelling en toepassing van materiële en formele regels al aanzienlijk verbeterd. Maar wat milieu- en sociale vraagstukken betreft, zijn er nog grote lacunes in het mondiale kader. Mondiale governance blijft vaak in mooie woorden steken of wordt ondermijnd door de niet-deelneming van belangrijke spelers. Vooruitgang op dit gebied **kan helpen voorkomen dat aan EU-ondernemingen kosten en andere beperkingen worden opgelegd die niet voor hun voornaamste concurrenten gelden; hij kan een positieve bijdrage leveren aan de verwezenlijking van belangrijke beleidsdoelstellingen van de EU** en de industrie in staat stellen te concurreren en tegelijk te voldoen aan de maatschappelijke en politieke eisen van de Europese markt.

V. DE WEG VOORWAARTS

Het industriebeleid zal ook verder afhankelijk blijven van een aantal factoren die het concurrentievermogen en de groei onderbouwen. Afgezien van traditionele positieve factoren als een stabiel macro-economisch klimaat, moet het grote belang van innovatie en kennis, ondernemerschap en duurzaamheid worden benadrukt.

Vanuit dat uitgangspunt wordt in dit hoofdstuk de EU-benadering van het industriebeleid onder de loep genomen.

V.1 Transversale factoren die het concurrentievermogen en de groei onderbouwen

Europa heeft een aantal kenmerken die de ontwikkeling van het concurrentievermogen en de groei van zijn bedrijfsleven onderbouwen. Hiertoe behoren met name:

- een stabiel politiek en macro-economisch klimaat met een gevestigde rechtsorde, waarin ondernemingen beter voor de toekomst kunnen plannen, en kunnen investeren en groeien;
- een interne markt;
- een grote sociale samenhang en een goed geschoolde, hoogopgeleide en flexibele beroepsbevolking die een kernaspect van de kenniseconomie vormt, ook al is constant verbetering nodig, met name door levenslang leren en omscholing;

- een lange traditie van overleg op alle niveaus tussen de sociale partners, dat erop gericht is bij het moderniseringsproces een evenwicht te vinden tussen de belangen van werkgevers en werknemers;
- diensten van algemeen belang die tot het concurrentievermogen van de gebruikende industrieën bijdragen door hun betrouwbare kwaliteit en de garantie van een universele dienstverlening tegen concurrerende prijzen. Het groenboek over diensten van algemeen belang, dat begin 2003 zal worden voorgelegd, zal een debat op gang brengen over de wijze waarop deze diensten responsiever kunnen worden gemaakt op het gebied van infrastructuur, onderwijs en opleiding;
- hoogontwikkelde netwerkindustrieën op energie-, vervoers- en telecommunicatiegebied. De infrastructuur moet echter aanzienlijk worden versterkt²¹, vooral in de nieuwe lidstaten.

Ook al moeten wij ons blijven richten op de instandhouding en constante verbetering van deze belangrijke grondslagen, een stevige basis is er al.

In overeenstemming met de strategie van Lissabon moet er in het beleid ook meer aandacht komen voor factoren die de groei en productiviteit van de Europese industrie rechtstreeks bevorderen. Recente documenten van de OESO en de Commissie²² hebben erop gewezen dat innovatie en ondernemerschap, naast een brede toepassing van ICT, een centrale rol spelen bij het bevorderen van de groei en productiviteit. Ook duurzame ontwikkeling is steeds meer een factor die de groei en productiviteit van de EU-economie aanwakkert. In het industriebeleid moet er speciaal op worden gelet dat deze sterke punten niet worden verkwanseld.

V.1.1 De bevordering van innovatie, kennis en onderzoek

Speciale aandacht is nodig voor de verbetering van de innovatieprestatie van de EU; daartoe moeten een aantal voor de innovatie kritieke factoren worden aangepakt die nog onvoldoende ontwikkeld zijn.

Naar aanleiding van het door de Europese Raad van Barcelona gestelde doel dat in de EU meer **in O&O moet worden geïnvesteerd** - met als streefcijfer 3% van het BBP in 2010 - heeft de Commissie in een recente mededeling²³ benadrukt dat de kadervoorwaarden moeten worden geschapen om particuliere investeringen in O&O te stimuleren en dat meer gebruik moet worden gemaakt van overheidsfinanciering voor O&O door bedrijven. Zij heeft ook het initiatief genomen tot een **Europese onderzoekruimte** om een halt toe te roepen aan de versnippering van onderzoekactiviteiten in Europa²⁴.

Het O&O-beleid is een belangrijk instrument bij de vergroting van het groeipotentieel van de EU. Kennis en innovatie vormen de basis voor de ontwikkeling van industrieën met een hoge toegevoegde waarde, zoals ICT, biotechnologie en nanotechnologie. Het industriebeleid en het O&O-beleid moeten ook de juiste voorwaarden scheppen om de innovatie te stimuleren,

²¹ De ruimere beschikbaarheid van breedbandnetwerken en de ontwikkeling van trans-Europese netwerken zijn belangrijke prioriteiten in dit verband.

²² Met name het OECD Growth project, 2001; of de verslagen van de Commissie over het concurrentievermogen.

²³ De mededeling "Meer onderzoek voor Europa - Op weg naar 3% van het BBP", COM (2002) 499 definitief.

²⁴ In haar mededeling "De Europese onderzoekruimte, COM(2002) 565 definitief.

in overeenstemming met het actieplan voor O&O dat nog voor de Europese Raad volgend voorjaar zal worden gepresenteerd.

Er kan worden overwogen **technologische platforms** in te richten om de samenwerking tussen belanghebbenden te stimuleren en om een langetermijnstrategie uit te werken voor O&O op het gebied van specifieke technologieën die belangrijke economische of maatschappelijke uitdagingen betreffen, zoals de opkomst van waterstof als nieuwe energiebron. Dit zou een synergie tot stand brengen tussen overheidsinstanties, gebruikers, regelgevers, industrie, consumenten en kenniscentra, die beschouwd worden als plaatsen waar een nauwe band bestaat tussen het fundamenteel onderzoek en de overdracht van technologie. Er is samenhang nodig tussen het onderzoek, dat nieuwe mogelijkheden kan scheppen, en het regelgevingskader in de latere stadia, waarin deze technologieën verder kunnen worden ontwikkeld en commercieel kunnen worden toegepast.

Bovendien moeten investeringen in **immateriële activa** en **menselijk kapitaal** worden gestimuleerd om optimaal gebruik te maken van de bestaande kennis en deze zoveel mogelijk te verspreiden. Meer aandacht voor de behoeften van kennisintensieve diensten kan ook tot dit doel bijdragen²⁵. Tot slot is het van groot belang dat de vorming van **innovatieve clusters en netwerken** wordt aangemoedigd en vereenvoudigd²⁶. De Commissie heeft in dit verband al erkend dat het nuttig is om, in overeenstemming met de strategie van Lissabon, overheidsuitgaven meer te richten op de accumulatie van menselijk kapitaal en onderzoek en ontwikkeling²⁷.

Beleidsmaatregelen die de regelgeving voor ondernemingen vorm geven (mededinging, intellectuele-eigendomsrechten) alsmede belastingprikkels (gunstige belastingvoorwaarden voor uitgaven in verband met innovatie) en financieringsmogelijkheden (onderzoek, financiële diensten, regionaal beleid) zijn middelen om de innovatie te bevorderen. De synergie tussen al deze beleidsterreinen moet worden versterkt om hun bijdrage aan groeibevorderende innovatie te optimaliseren. De centrale rol van innovatie in de kenniseconomie vereist resolute actie van de EU en de lidstaten. De Commissie zal in een komende mededeling de grondslagen voor het Europese innovatiebeleid onderzoeken en een innovatiestrategie uitstippelen.

De defensie-industrieën spelen in dit verband een bijzondere rol. Een van hun specifieke kenmerken is dat zij alleen met overheidsopdrachten kunnen gedijen en dat onderzoek en innovatie een belangrijke plaats innemen. Het innovatieve effect van investeringen in deze industrieën straalt uit naar de gehele economie, zoals uit het Amerikaanse voorbeeld blijkt. Het is van essentieel belang dat de EU zich beraadt over de defensie-industrieën na de resultaten die bij de vliegtuigbouw en satellieten zijn bereikt.

V.1.2 Ondernemerschap

Het ondernemingsklimaat moet bevorderlijk zijn voor de oprichting, groei en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen en voor de ondernemersactiviteit in het algemeen.

²⁵ Ook de OESO (Innovation and productivity in services, 2001) is uitgebreid ingegaan op de rol van kennisintensieve diensten bij innovatie en groei.

²⁶ Volgens lopend onderzoek is het belangrijk dat de verschillende actoren in innovatiesystemen met elkaar verbonden zijn, waaronder nieuwe actoren zoals ondernemers op het gebied van onderzoek, incubators, innovatiecentra enzovoort.

²⁷ De mededeling "Openbare financiën in de EMU - 2002", COM(2002) 209 definitief.

Een beperkte toegang tot financiering in de eerste en intermediaire fasen van de levenscyclus, een tekort aan vaardigheden, de lasten van de regelgeving en een relatief hogere belastingdruk zijn alle factoren die de groei van het MKB beknotten (zie grafiek 7.1). De innovatieve activiteit van het MKB kan verder worden bevorderd door een betere samenwerking en interactie tussen de lidstaten en door een verbeterde toegang tot onderzoekprogramma's, waardoor jonge ondernemingen een beroep kunnen doen op aanvullende knowhow en de nodige vaardigheden kunnen ontwikkelen om met nieuwe producten en diensten op de markt te komen. Tot slot moet de ondernemingsgeest op scholen en in verdere opleidings- en scholingsprogramma's worden gestimuleerd.

Het ondernemerschap is een transversaal doel dat net als het innovatiebeleid een gemeenschappelijke aanpak over verschillende beleidsterreinen, zoals onderwijs en opleiding, interne markt, financiële diensten en fiscaal beleid, vereist. De bevordering van een gunstig ondernemingsklimaat voor startende en zich ontwikkelende nieuwe bedrijven maakt deel uit van de strategie van Lissabon en was het onderwerp van het Europees Handvest voor kleine ondernemingen (dat tijdens de Europese Raad van Feira in 2000 werd aangenomen). Het toekomstige **groenboek over ondernemerschap** zal het debat over de totstandbrenging van een ondernemender Europa nieuw leven inblazen.

V.1.3. De bevordering van een duurzame industriële productiestructuur

De behoefte aan een duurzamere productiestructuur voor de EU-industrie is steeds meer een motor voor groei en productiviteit, zoals blijkt uit de resultaten van de wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg. Op de toekomst gerichte bedrijven - en zeker ook kleine en middelgrote ondernemingen - kunnen door middel van ontwerp en innovatie milieuvriendelijkere producten vervaardigen en nieuwe markten scheppen, waarnaar bij regelgevers en consumenten steeds meer vraag is, en daarmee goed renderen en een "duurzame waarde" verkrijgen.

De EU moet haar **duurzaam productiebeleid** ontwikkelen en verder versterken om te voldoen aan de verplichtingen die zij op de top van Johannesburg met betrekking tot een duurzaam productie- en consumptiepatroon is aangegaan. Deze versterking bouwt voort op bestaande initiatieven en is daarmee consistent. Er zal ook uitgebreid overleg worden gepleegd met de industrie en andere belanghebbenden om zich van hun volle inzet te verzekeren en vrijwillige maatregelen aan te moedigen. Een dergelijke versterking van het beleid kan bijvoorbeeld de volgende belangrijke aspecten omvatten:

- bevordering van de verspreiding van beste praktijken om de milieuefficiëntie bij het gebruik van hulpbronnen te verbeteren en de toepassing van hernieuwbare bronnen te verruimen;
- bevordering van een uit commercieel oogpunt levensvatbare recyclingindustrie en van de invoering van beste praktijken;
- implementatie van een op de levenscyclus gebaseerd geïntegreerd productbeleid door middel van vrijwillige overeenkomsten, milieunormen en verklaringen betreffende de milieuaspecten van producten;
- bevordering van de ontwikkeling en verspreiding van schone technologieën door drempelverlaging en door stimulering van de publiek-private samenwerking bij O&O;

- verruiming van het gebruik van milieubeheerssystemen, rekening houdend met de specifieke kenmerken van het MKB, en stimulering van het bedrijfsleven om meer verantwoordelijkheid te nemen.

Bevordering van een duurzame industriële productiestructuur houdt bovendien in dat de capaciteit wordt ontwikkeld om veranderingen in de arbeidsorganisatie te bevorderen, te beheersen en om hierop te anticiperen.

V.2. Een evaluatie van de EU-aanpak van het industriebeleid

Eerst wordt in dit deel onderstreept hoe belangrijk de kadervoorwaarden voor de ontwikkeling van ondernemingen zijn. Er wordt gekeken naar de instrumenten die beschikbaar zijn om het effect van deze voorwaarden op het concurrentievermogen te beoordelen en om vast te stellen waar nog verbeteringen mogelijk zijn. Vervolgens wordt in het kader van de strategie van Lissabon onderzocht hoe de verschillende beleidsterreinen kunnen worden gecombineerd om een positieve ontwikkeling op gang te brengen die tot een verbetering van het concurrentievermogen van de industrie en daarmee tot de verwezenlijking van een duurzame ontwikkeling vanuit economisch, sociaal en milieuoogpunt bijdraagt. Er wordt ook speciale aandacht besteed aan de beleidsbehoeften van de nieuwe lidstaten en aan de noodzaak mondiale governance aan te moedigen. Tot slot wordt onderzocht of het industriebeleid relevant is voor de specifieke vraagstukken en kenmerken van afzonderlijke industriële sectoren.

V.2.1. *Het grote belang van de kadervoorwaarden*

Europese ondernemingen concurreren steeds meer in een mondiale economische context, maar voor hun concurrentiepositie, groei en prestaties als werkgever zijn de zakelijke voorwaarden die voor hen op de interne markt gelden van doorslaggevend belang. Dit kader waarbinnen bedrijven op de interne markt opereren, wordt op vele punten bepaald door instellingen en structuren die openbaar, semi-openbaar of ook particulier kunnen zijn. De door deze instellingen en structuren geleverde kaderdiensten en de efficiëntie van het door hen gevormde "systeem", waarin de ondernemingen zijn ingebed, hebben een grote invloed op hun prestaties. **Er is vastgesteld dat de efficiëntie van het industriebeleid aanzienlijk kan worden verbeterd door meer aandacht te besteden aan gevallen waarin het systeem tekortschiet**²⁸. De EU moet een systeemgerichte aanpak ontwikkelen die zo goed mogelijk aansluit bij de vastgestelde behoeften van de industrie.

Er kunnen **vier belangrijke categorieën kadervoorwaarden** worden onderscheiden die voor het industriebeleid van belang zijn:

- regels²⁹ die het algemene marktkader bepalen (zoals het vennootschapsrecht, algemene beginselen van het verbintenissenrecht³⁰, mededingings- en internemarktregels, sociale

²⁸ Het systeem kan op vele verschillende manieren tekortschieten. Dat kan bijvoorbeeld doordat de banden tussen het industrieel onderzoek en de wetenschappelijke basis niet sterk genoeg zijn, doordat de systemen inzake de intellectuele-eigendomsrechten onvoldoende stimulansen bieden om de resultaten van openbaar onderzoek commercieel toe te passen en te verspreiden, doordat het MKB moeilijk toegang heeft tot nieuwe technologieën of doordat er in bepaalde fasen van de levenscyclus van een onderneming onvoldoende financieringsmogelijkheden zijn.

²⁹ Regels in deze zin kunnen voortvloeien uit wetgeving of regelgeving, maar ook uit alternatieve instrumenten zoals overeenkomsten tussen belanghebbenden, bijvoorbeeld sociale partners of producenten en consumenten.

regelgeving, intellectuele-eigendomsrechten, fiscale en arbeidsregelgeving, investeringsregelingen, internationale handelsregels, consumentenbeleid);

- regels die rechtstreeks voor bepaalde categorieën producten en diensten gelden (regels betreffende het op de markt brengen van producten, bijvoorbeeld in verband met de veiligheid, interoperabiliteit, normalisering, of productspecifieke handelsmaatregelen zoals douanetarieven of anti-dumpingmaatregelen); sectorspecifieke regelingen kunnen ook gevolgen hebben voor het concurrentievermogen van andere sectoren, bijvoorbeeld wanneer zij van invloed zijn op de prijs of beschikbaarheid van belangrijke input;
- instellingen die ervoor zorgen dat de markt kan functioneren; deze kunnen zowel openbaar zijn (zoals rechtbanken, bedrijfsregisters, mededingingsautoriteiten of octrooibureaus), alsook semi-openbaar of zelfs particulier (zoals instellingen voor technologieoverdracht en normaliserings- en conformiteitsbeoordelingsorganen);
- algemenere voorwaarden waarvan het rechtstreekse effect doorgaans moeilijker te beoordelen is en die vaak op korte termijn minder gemakkelijk kunnen worden beïnvloed - zoals het macro-economisch kader of maatschappelijke waarden die op het ondernemerschap of de politieke stabiliteit van een land van invloed zijn.

Sinds de goedkeuring van de mededeling van de Commissie betreffende het industriebeleid uit 1990 zijn een aantal **belangrijke beleidsresultaten** geboekt die de kadervoorwaarden voor de Europese industrie hebben verbeterd. Bovenal is de monetaire unie inmiddels een realiteit en is de interne markt op vele gebieden voltooid. De interne markt heeft de structurele hervorming tot stand gebracht die nodig is om nieuwe kansen voor het bedrijfsleven te scheppen, de productiviteit te vergroten en ondernemingen die goederen en diensten willen kopen of verkopen een grotere markt te geven. Door de invoering van de euro is de transparantie verbeterd, zijn de transactiekosten gedaald en zijn de economische mogelijkheden van de interne markt verveelvoudigd.

Er is ook aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de liberalisering van sectoren als telecommunicatie, energie en vervoer, waardoor de concurrentiepositie van de gebruikende industrieën is verbeterd. Deze trend zal moeten worden voortgezet en toegespitst, met name om de concurrentiepositie van gebruikers te verstevigen zonder afbreuk te doen aan de levensvatbaarheid van de universele dienstverlening.

Er zijn echter ook **terreinen waar de situatie te wensen overlaat**. In sommige sectoren wordt de goede werking van de interne markt gehinderd door regelgeving of door technische belemmeringen die de handel of vestiging in de weg staan. Het financiële klimaat voor ondernemingen, met name voor het MKB, kan veel baat hebben bij grotere, liquidere, efficiëntere en geïntegreerde financiële markten. Op de interne dienstenmarkt gaapt er een brede kloof tussen de visie, een geïntegreerde Europese economie, en de werkelijkheid zoals die door dienstverleners en gebruikers wordt ervaren³¹. Bovendien wordt het

³⁰ Bij de raadpleging naar aanleiding van de mededeling over het Europese verbintenissenrecht uit 2001 (COM(2001) 398 definitief) bleek dat een groot aantal hinderpalen en ongunstige regels in de weg staat van grensoverschrijdende verbintenissen, wat leidt tot hogere transactiekosten en daardoor tot een slechtere concurrentiepositie van ondernemingen, met name in het MKB. De Commissie zal in 2003 in een actieplan maatregelen voorstellen om deze problemen te verhelpen.

³¹ Zie het verslag van de Commissie over de "de toestand van de interne markt voor diensten", COM(2002) 441 van 30.7.2002.

concurrentievermogen ondermijnd door een ontoereikende bescherming van de intellectuele eigendom. Het Gemeenschapsoctrooi zou duidelijke voordelen meebrengen voor het concurrentievermogen van de Europese industrie en voor innovatie en onderzoek. Niettemin laten de lidstaten zich nog altijd leiden door gevestigde nationale belangen en er is op dit punt weinig vooruitgang geboekt, ook al is inmiddels een jaar verstreken sinds december 2001, de in Lissabon vastgestelde termijn. Verschillen op het gebied van indirecte belastingen kunnen de interne handel verstoren en tot versnippering van de goederen- en dienstenmarkt leiden. De complexe structuur van de vijftien nationale stelsels voor vennootschapsbelasting werpt hinderpalen op voor grensoverschrijdende activiteiten en voor een praktische implementatie van de voordelen van de interne markt. Ook de trage vooruitgang op een aantal gebieden, zoals bij de overheidsopdrachten, is niet consistent met het doel van Lissabon. Een ongelijkmatige uitvoering van verplichtingen beperkt de voordelen van economische integratie.

De recente ondergang van een aantal grote ondernemingen heeft geleid tot een massale vernietiging van vermogen en tot wantrouwen bij het publiek ten aanzien van de integriteit van de markt. Er wordt algemeen erkend dat een gedegen kader voor corporate governance, goed ondernemingsbestuur, een van de belangrijkste voorwaarden voor een efficiënte en duurzame ontwikkeling van concurrentiekrachtige bedrijven is. Een duidelijke omlijning van de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bedrijfsorganen zorgt voor een optimale beoordeling en ontwikkeling van zakelijke kansen, die op hun beurt weer tot meer groei, innovatie en banen leiden. Een toereikende bescherming van het openbaar belang, zonder dat het onaantrekkelijk wordt risico's te nemen of blijf te geven van gezond commercieel inzicht, vergroot het vertrouwen in de financiële markten met als gevolg een betere toegang tot goedkope financieringsmogelijkheden. Een evenwichtige benadering van corporate governance leidt tot slot tot meer aandacht voor de problemen van belanghebbenden en tot meer sociale verantwoordelijkheid voor bedrijven. Met de toenemende mondialisering van de economie zijn maatregelen op nationaal niveau wellicht niet meer voldoende. Met inachtneming van de onlangs gepubliceerde aanbevelingen van de Groep op hoog niveau van deskundigen op het gebied van het vennootschaprecht³² wil de Commissie in het eerste kwartaal van 2003 in een mededeling met een actieplan voor het vennootschapsrecht (inclusief corporate governance) komen.

Een aantal belangrijke kadervoorwaarden wordt rechtstreeks op EU-niveau vastgelegd, waar er ondanks de bereikte resultaten nog aanzienlijke ruimte voor verdere actie is, met name ten aanzien van het regelgevingskader. Op andere gebieden **worden de kadervoorwaarden hoofdzakelijk vastgesteld door de lidstaten (door de centrale of een lagere overheid).** Directe belastingen en de sociale regelgeving zijn duidelijke voorbeelden hiervan. Zelfs op gebieden die onder de bevoegdheid van de EU vallen, kunnen de kadervoorwaarden negatief worden beïnvloed door een ontoereikende omzetting van wetgeving of een ongelijkmatige uitvoering van voorschriften op nationaal of subnationaal niveau. Er moet verder worden

³² De Groep op hoog niveau van deskundigen op het gebied van het vennootschaprecht, die in september 2001 door de Commissie werd opgericht om aanbevelingen te doen voor een moderne Europese regelgeving op het gebied van het vennootschaprecht, heeft in zijn eindverslag van 4 november 2002 zijn aanbevelingen uiteengezet. Dit verslag bevat een belangrijk hoofdstuk over corporate governance en gedetailleerde aanbevelingen over de volgende onderwerpen: openbaarmaking van de bestuurlijke structuren en praktijken door ondernemingen, versterking van de rechten van aandeelhouders, rol van (onafhankelijke) leden van de raad van bestuur die niet met uitvoerende of toezichhoudende taken zijn belast, kwaliteit van de financiële verslaglegging van bedrijven en de betrouwbaarheid en integriteit van externe audits, coördinatie van de inspanningen van de lidstaten op het gebied van corporate governance.

onderzocht hoe de EU de kadervoorwaarden ondanks deze bijzondere institutionele structuur kan verbeteren.

V.2.2. Een systematische EU-aanpak om de kadervoorwaarden te verbeteren

De instrumenten van het industriebeleid houden nauw verband met het voornaamste doel van dat beleid, namelijk de verbetering van het ondernemingsklimaat. In dit verband onderscheidt het industriebeleid zich niet van het ondernemingenbeleid, zoals dat is uiteengezet in het werkdocument van de diensten van de Commissie "Op weg naar de "Onderneming Europa" - Werkprogramma voor het ondernemingenbeleid 2000-2005"³³. In dit document wordt het ondernemingenbeleid gedefinieerd als een beleid dat "op het gehele ondernemingsklimaat moet zijn gericht, zodat ondernemingen ongeacht hun omvang, rechtsvorm, sector of vestigingsplaats tot volle wasdom kunnen komen. In de 'Onderneming Europa' moet iedereen met een commercieel haalbaar idee dit door toegang tot de beste technologie kunnen verwezenlijken en met de beste middelen op de juiste markt kunnen brengen". **Het industriebeleid kan dus worden gedefinieerd als de toepassing van de instrumenten van het ondernemingenbeleid op de industrie.**

De EU heeft een aantal manieren van aanpak ontwikkeld om de kadervoorwaarden voor ondernemingen te verbeteren. Daarbij werden vooral twee doelen nagestreefd.

Op EU-niveau is gestreefd naar de ontwikkeling van een **nieuwe aanpak van de regelgeving** om deze minder bezwaarlijk voor ondernemingen te maken. De belangrijkste ontwikkelingen op dit gebied zijn:

- de nieuwe aanpak van het productbeleid, waarbij de regelgeving wordt beperkt tot essentiële eisen op het gebied van de productveiligheid of de interoperabiliteit. Fabrikanten kunnen zelf de technologische oplossingen kiezen om aan de essentiële eisen te voldoen. Dat is bevorderlijk voor de innovatie, de concurrentie en de verantwoordelijkheid van de fabrikant. Vrijwillige, geharmoniseerde normen spelen hierbij een belangrijke rol, aangezien zij de gemakkelijkste manier zijn om aan de essentiële eisen te voldoen;
- de globale aanpak van de conformiteitsbeoordeling, die met de nieuwe aanpak verbonden is en tot doel heeft om de fabrikanten, waar dat mogelijk is, een keuze te geven tussen alternatieve conformiteitsbeoordelingsprocedures, waaronder in vele gevallen een eigen verklaring van conformiteit met de essentiële eisen. Deze aanpak laat meer vrijheid en heeft het voordeel dat meer verantwoordelijkheid bij de fabrikanten wordt gelegd;
- stimulering van de normalisatie-instellingen om verder te gaan met de ontwikkeling van Europese normen en van nieuwe normalisatieproducten die zeer snel tot stand kunnen worden gebracht. Dat is van belang voor gebieden waar de techniek zich zeer snel ontwikkelt, omdat hierdoor wordt gewaarborgd dat de normen zijn afgestemd op de jongste stand van de techniek;

Meer in het algemeen heeft de Commissie overeenkomstig het verzoek van de Europese Raad van Lissabon in juni 2002 het initiatief genomen tot een algemeen **actieplan ter "vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving"**³⁴. In dit actieplan is een reeks algemene maatregelen opgenomen om de voorbereiding van EU-actie te verbeteren

³³ SEC (2000) 771.

³⁴ COM(2002) 278 definitief.

(effectbeoordeling van wetgevings- en beleidsinitiatieven om de waarschijnlijke gevolgen van beleidsopties voor diverse categorieën belanghebbenden, waaronder de industrie, te meten, beginselen en minimumnormen voor de openbare raadpleging), om het acquis communautaire te vereenvoudigen en minder omvangrijk te maken³⁵, om de keuze van goede en efficiënte instrumenten te bevorderen, met inbegrip van zogenaamde "alternatieve" instrumenten zoals mederegulering en zelfregulering, en om de naleving van EU-voorschriften te verbeteren. Over vele van de voorgestelde maatregelen wordt momenteel onderhandeld met het doel om overeenkomstig het verzoek van de Europese Raad van Sevilla vóór eind 2002 tot een interinstitutioneel akkoord over een "betere regelgeving" te komen.

Op basis hiervan moet de EU, binnen de grenzen van het Verdrag en met inachtneming van de rechten van het Europees Parlement en de Raad, voortbouwen op de ervaring die zij al op het gebied van een betere regelgeving heeft opgedaan, en deze ervaring gebruiken om, waar dat mogelijk is, de regelgeving te vereenvoudigen op gebieden die nog door gedetailleerde richtlijnen worden geregeld.

Het actieplan zal het onder meer gemakkelijker maken om, waar dat van toepassing is, **alternatieven voor traditionele wetgeving of regelgeving** te overwegen. Binnen het kader waarover met de andere instellingen overeenstemming moet worden bereikt, kan de Commissie bijvoorbeeld mederegulering en zelfregulering in de vorm van overeenkomsten tussen belanghebbenden³⁶ of van vrijwillige verbintenissen (zoals gedragscodes) van fabrikanten of dienstverleners stimuleren. Dergelijke vrijwillige instrumenten kunnen worden bevorderd, met name op gebieden die door een snelle technologische ontwikkeling worden gekenmerkt. Bovendien zou de Europese aanpak van de normalisatie ook kunnen worden toegepast op gebieden als diensten.

Een ander aspect dat van belang is om te voorkomen dat uit de regelgeving onnodige lasten voor het bedrijfsleven voortvloeien, is de **voorspelbaarheid**, die uit twee componenten bestaat. Ten eerste moeten ondernemingen voldoende voorbereidingstijd krijgen om aan de nieuwe regels te voldoen, zodat de kosten voor de aanpassing van hun producten en processen niet te hoog zijn. Ten tweede moeten de regels stabiel zijn en niet te vaak worden gewijzigd, met name niet wanneer met die regels aanzienlijke nalevingskosten zijn gemoeid³⁷.

Ook op gebieden waar de bevoegdheid voornamelijk bij de lidstaten ligt, heeft de EU nieuwe manieren van aanpak ontwikkeld om het effect van afzonderlijke kadervoorwaarden op het concurrentievermogen te meten en te vergelijken en om verbeteringen te stimuleren. Sinds de Europese Raad van Lissabon staat deze aanpak bekend als de **open coördinatiemethode**. Hierdoor kon de EU op dergelijke gebieden een positieve bijdrage leveren tot de bevordering

³⁵ Het actieplan bevestigt het doel van de Commissie, namelijk om de omvang van het acquis communautaire vóór januari 2005 met ten minste 25% te verminderen en kondigt een initiatief van de Commissie tot een vereenvoudigingsprogramma aan, dat voortbouwt op de ervaringen met bijvoorbeeld het SLIM-initiatief (vereenvoudiging van de wetgeving van de interne markt), dat tot doel heeft de internemarktwetgeving te stroomlijnen.

³⁶ Op het gebied van de arbeidsverhoudingen zijn in het kader van de sociale dialoog voorbeelden van dergelijke overeenkomsten te vinden. De voorstellen van de Commissie in het kader van het groenboek over consumentenbescherming en in de latere mededeling daarover geven blijk van een soortgelijke benadering tot innovatieve regelgevingsvoorstellen.

³⁷ Het gebruik van een combinatie van vrijwillige regelingen en een passend niveau van overheidsregulering maakt deel uit van een aanpak die zowel een goede bescherming van legitieme belangen zoals consumentenbescherming moet bieden alsook de transparantie en voorspelbaarheid van het regelgevingsklimaat voor het bedrijfsleven moet verbeteren.

van het concurrentievermogen. Zij heeft daarbij onder meer de volgende instrumenten ter beschikking:

- grondige analyses, gestaafd door metingen, met betrekking tot afzonderlijke kadervoorwaarden die als bijzonder relevant worden aangemerkt. Voorbeelden van dergelijk analyses zijn de scoreborden, zoals het scorebord van het ondernemingenbeleid of het innovatiescorebord, de verslagen over het concurrentievermogen en de samengestelde indicatoren inzake de kennismaatschappij op met O&O en het menselijk kapitaal samenhangende gebieden;
- vergelijkingen tussen de prestaties van afzonderlijke lidstaten (en bepaalde derde landen) met het oog op benchmarking, met een passende follow-up;
- vaststelling, uitwisseling en implementatie van beste praktijken;
- daarnaast zal in de toekomst steeds meer gebruik worden gemaakt van kwantitatieve doelstellingen³⁸. Dergelijke doelstellingen zullen door de lidstaten worden vastgesteld en kunnen, wanneer zij vergezeld gaan van overeenkomstige metingen, als maatstaven voor het toezicht op verbeteringen van het concurrentievermogen dienen.

Dergelijke instrumenten zijn al ontwikkeld voor een aantal factoren die van cruciaal belang zijn voor het concurrentievermogen, met name van het MKB, bijvoorbeeld voor procedures bij de oprichting van nieuwe ondernemingen, de toegang tot financiering, ondersteunende diensten voor het bedrijfsleven, incubators, de overdracht van ondernemingen, innovatie, onderzoek en ontwikkeling en personele middelen. Deze beleidsinstrumenten zijn evenwel nog een ontwikkeling en **de EU zou deze methoden op veel ruimere schaal kunnen toepassen, zodat een breder gamma van voor het concurrentievermogen relevante factoren worden bestreken.** In een aantal gevallen houdt verdere toepassing van deze instrumenten ook in dat meer geschikte en betrouwbare statistieken beschikbaar moeten zijn.

V.2.3. Een betere integratie van de EU-beleidsterreinen die op het concurrentievermogen van de industrie van invloed zijn

Aangezien het concurrentievermogen door vele verschillende voorwaarden en factoren wordt bepaald, zijn alle beleidsbeslissingen met betrekking tot die factoren ook van invloed op het concurrentievermogen. De EU moet er dan ook voor zorgen dat alle mogelijkheden die in dit verband bestaan om het concurrentievermogen te verbeteren, worden benut. Bovendien moet het industriebeleid anticiperen op de aanpassing van productiesystemen en deze aanpassing vergemakkelijken, zodat de gevolgen ervan in de hand worden gehouden.

Artikel 157 van het EG-Verdrag luidt als volgt: "De Gemeenschap draagt bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van [het industriebeleid] **door middel van haar beleid en optreden uit hoofde van andere bepalingen van dit Verdrag**", afgezien van specifieke maatregelen ter ondersteuning van de activiteiten die in de lidstaten worden ondernomen.

Een passende integratie van alle EU-beleidsterreinen die tot deze doelstellingen kunnen bijdragen, is dan ook van essentieel belang. Dit is nog belangrijker geworden in het kader van
--

³⁸ Zoals staat vermeld in de mededeling van de Commissie over een beter ondernemingsklimaat, COM(2002) 610 definitief.

de duurzaamheidsstrategie, aangezien een juist evenwicht moet worden gevonden tussen de drie dimensies van die strategie, namelijk de economische, sociale en milieudimensie.

Een aantal beleidsterreinen is al in aanzienlijke mate met het industriebeleid geïntegreerd:

- Eén van de hoofddoelen van het **handelsbeleid** is een grotere openheid van het wereldhandelssysteem en, meer in het bijzonder, de openstelling van beschermde markten van derde landen voor producenten en dienstverleners uit de EU. Doordat EU-producenten hierdoor goedkoper toegang hebben tot buitenlandse input en tegelijk zijn blootgesteld aan grotere concurrentie uit derde landen, worden zij in staat gesteld en gedwongen om hun concurrentievermogen te verbeteren.
- **Beleidsmaatregelen in verband met de interne markt** hebben in het algemeen ook een positief effect op het concurrentievermogen, zoals hierboven al werd besproken, in het bijzonder omdat zij gericht zijn op de liberalisatie van markten en de harmonisatie van regels. Er is echter niet op alle fronten even snel vooruitgang geboekt en op sommige gebieden moet nog meer worden bereikt.
- Hetzelfde gaat algemeen op voor het **energiebeleid** en het **vervoersbeleid**, die nauw met elkaar samenhangen.
- Ook het **O&O-beleid** levert een belangrijke bijdrage tot het concurrentievermogen van de EU-industrie, omdat het de kennisbasis vergroot en vooral op fundamentele basistechnologieën is gericht. In het kader van dit bei zou meer kunnen worden gedaan voor de specifieke ondersteuning van projecten van Europese belang - zoals Galileo - waarbij de specifieke mededingingsregels inzake gezamenlijk onderzoek een groot voordeel zijn.
- Ook het **mededingingsbeleid** levert een bijdrage aan het concurrentievermogen van de industrie. Door middel van de desbetreffende regels worden ondernemingen ertoe aangezet hun efficiëntie te vergroten, waardoor zij op hun markten een betere overlevingskans hebben. De EU-ondernemingen worden door dit beleid ook voorbereid op de uitdaging die van derde markten uitgaat. In dit verband moet er rekening mee worden gehouden dat vele markten in toenemende mate een mondiale dimensie hebben. De accenten liggen anders bij de kenmerken en praktische toepassing van het concurrentie- en industriebeleid en deze moeten bij de besluitvorming in evenwicht met elkaar worden gebracht³⁹.
- Zoals in het verleden moet optimaal gebruik worden gemaakt van het **regionaal beleid** om de herstructurering, die ook verder in een aantal sectoren onvermijdelijk zal zijn door de verschuiving in de vraag en de toegenomen internationale concurrentie, te ondersteunen. Ook zal dit beleid een belangrijke rol spelen bij de ondersteuning van de toekomstige lidstaten, die zullen moeten trachten de concurrentiekloof te dichten, en bij het verzachten van de daarmee gepaard gaande sociale gevolgen.
- De globale richtsnoeren voor het economisch beleid zorgen voor samenhang tussen het **macro-economisch beleid** en structurele beleidsmaatregelen.

³⁹ In de mededeling van de Commissie "Productiviteit: de sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese economieën en ondernemingen", COM(2002) 262, (en met name in hoofdstuk zeven) wordt een aantal interessante werkgebieden genoemd.

Op andere beleidsterreinen, die vaak overeenkomen met nieuwe eisen vanuit de samenleving, zijn de uitdagingen van recentere datum. Het raakvlak tussen deze beleidsterreinen en het industriebeleid kan verder worden vergroot. Daarbij moet ten volle rekening worden gehouden met de duurzaamheidsstrategie van de EU, die inhoudt dat **de verwezenlijking van doelstellingen van de drie dimensies van deze strategie**, namelijk de economische, sociale en milieudimensie, **simultaan verloopt**. Hoewel de beleidsdoelstellingen die in het kader van deze drie dimensies worden nagestreefd, op het eerste gezicht moeilijk met elkaar in overeenstemming lijken te brengen, is het duurzaamheidsstreven in feite een spel met alleen maar winnaars, op voorwaarde dat aan een aantal voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet optimaal rekening worden gehouden met de **dynamische interacties tussen de verschillende beleidsterreinen**. Ten tweede moet er een "reality check" worden uitgevoerd om te controleren dat de ontwikkeling van één duurzaamheidsdimensie niet ten koste gaat van de andere twee dimensies. Met andere woorden, er moet permanent op worden toegezien dat de ontwikkeling van de drie dimensies gelijk opgaat op een wijze die het concurrentievermogen bevordert.

- Het **sociaal en werkgelegenheidsbeleid**, met inbegrip van het **beleid inzake beroepsopleiding**, is van groot belang om te waarborgen dat de bevordering van het concurrentievermogen deel uitmaakt van de evenwichtige implementatie van de strategie van Lissabon. Door zijn bijdrage aan een voortdurende verbetering van de vaardigheden van werknemers en dus aan een betere arbeidskwaliteit, helpt dit beleid om aan de vraag op de arbeidsmarkt te voldoen en levert het een belangrijke bijdrage aan de kenniseconomie. Bovendien kan het ertoe bijdragen dat de noodzakelijke industriële herstructurering wordt geaccepteerd door de nadelige sociale gevolgen ervan te verzachten. Investerings in menselijk kapitaal door particulieren, ondernemingen en overheidsinstanties zijn van essentieel belang om de verandering te beheren en om flexibiliteit te combineren met nieuwe vormen van zekerheid voor werknemers.
- **Consumentenbescherming en gezondheidsbeleid** zijn absoluut noodzakelijk voor het consumentenvertrouwen, dat weer de basis vormt voor een stabiele en groeiende vraag. Natuurlijk kan dit beleid ook strenge voorschriften omvatten. Maar ook die kunnen nieuwe groeikansen bieden doordat ze bedrijven van een voorspelbaar kader voorzien. Voorts kan dit beleid in belangrijke mate bijdragen tot de algemene acceptatie van bepaalde technologieën of handelstechnieken in een wereld waarin consumenten steeds veeleisender worden.
- Vanuit het oogpunt van de **milieubescherming** kan het noodzakelijk zijn om het gebruik van bepaalde grondstoffen of technologieën te beperken of zelfs te verbieden, waardoor de productiekosten op korte termijn kunnen oplopen. Op langere termijn kan zij er echter toe bijdragen dat EU-ondernemingen op mondiaal niveau een concurrentievoordeel hebben en leidt zij tot nieuwe markten voor schone producten en technologieën.
- De toenemende vraag naar **sociale verantwoordelijkheid van bedrijven** is zowel voor ondernemingen als beleidsmakers een uitdaging, maar kan uiteindelijk de consensus over het Europese sociale en economische model versterken en daarmee een positieve bijdrage leveren aan het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven.

Wat in al deze gevallen belangrijk is, is dat de middelen die worden gebruikt om deze legitieme doelen te bereiken zo kosteneffectief mogelijk zijn en dat de industrie haar concurrentievermogen in stand houdt en actief tot de verdere verwezenlijking van maatschappelijke ambities kan bijdragen.

De EU moet er derhalve op toezien dat een juist evenwicht wordt gevonden tussen de maatregelen van de verschillende beleidsterreinen. De lidstaten moeten hetzelfde doen op de gebieden waarvoor zij bevoegd zijn. Als blijkt dat een beleidsmix niet evenwichtig genoeg is, moeten passende corrigerende maatregelen worden genomen.

Voor het vinden van het juiste evenwicht in afzonderlijke gevallen bestaat geen wondermiddel. De EU is evenwel begonnen met de ontwikkeling van **een reeks instrumenten** die afhankelijk van de aard van de situatie kunnen worden toegepast. Deze instrumenten komen aan bod in het actieplan voor een betere regelgeving (zie deel V.2.2). Daarnaast moeten de volgende overwegingen in aanmerking worden genomen:

- Door passende beleidsinstrumenten met elkaar te combineren kunnen de doelstellingen van schijnbaar onverenigbare beleidsterreinen beter op elkaar worden afgestemd. De ondernemingsvriendelijke EU-aanpak bij de productreglementering biedt ook afdoende garanties voor de consument en gebruikers dankzij een doeltreffend mechanisme voor markttoezicht, dat is vastgelegd in de herziene richtlijn betreffende algemene productveiligheid;
- Een nieuwe aanpak van de regelgeving en een strenger toezicht op en handhaving van voorschriften kunnen ertoe bijdragen een gelijk speelveld tot stand te brengen.

Op basis van deze elementen zal de EU haar methoden verder blijven verbeteren.

Tot slot verwacht men dat ook een nog jonger beleidsterrein, **justitie en binnenlandse zaken**, een positieve invloed op het concurrentievermogen en ondernemerschap zal hebben. In het kader van het gemeenschappelijk immigratiebeleid heeft de Commissie voorstellen gedaan die zullen helpen het tekort aan geschoolde arbeidskrachten op te lossen, doordat zij de mobiliteit van onderdanen uit derde landen die al lang in de EU wonen en de toelating van onderdanen uit derde landen voor werk in loondienst of als zelfstandige zullen bevorderen.

V.2.4. Inspelen op de specifieke behoeften van de industrie in de kandidaat-lidstaten

De uitbreiding biedt nieuwe kansen en concurrentievoordelen voor de industrie. De ervaring die reeds bij de verbetering van de kadervoorwaarden voor ondernemingen is opgedaan, kan helpen om deze ontwikkelingen in de kandidaat-lidstaten te stimuleren. Met behulp van analyses en benchmarking kan worden aangetoond dat de infrastructuur, vaardigheden en plaatselijke instellingen moeten worden verbeterd.

Sommige instrumenten van het industriebeleid zullen wellicht moeten worden aangepast aan de specifieke behoeften van de kandidaat-lidstaten. Beleidsmaatregelen die tot doel hebben een klimaat te scheppen dat het ondernemerschap, de "upgrading" van vaardigheden en de ontwikkeling van het MKB bevordert, kunnen in de kandidaat-lidstaten met extra energie ten uitvoer worden gelegd. In april 2002 hebben de kandidaat-lidstaten de beginselen van het Europees Handvest voor kleine ondernemingen als basis voor het beleid onderschreven. De Commissie heeft actief toezicht gehouden op de vorderingen die zij hierbij hebben gemaakt⁴⁰. Bij de bepaling van het evenwicht tussen de dimensies van de duurzaamheidsstrategie zal er ook op moeten worden gelet dat de vorderingen bij de verwezenlijking van de sociale, economische en milieudoelstellingen steeds gelijk opgaan.

⁴⁰ "Report on the Candidate Countries' Measures to Promote Entrepreneurship and Competitiveness", werkdocument van de diensten van de Commissie, SEC(2001) 2054.

Andere gebieden die wellicht speciale aandacht behoeven, zijn maatregelen ter ondersteuning van de ontwikkeling van zakelijke diensten, bevordering van een samenwerkingscultuur tussen ondernemingen en stimulering van innovatieve clusters. Voorts moet ook steun uit de structuurfondsen een bijdrage tot de verwezenlijking van de prioriteiten van het industriebeleid leveren.

Tot slot voert de Commissie ook nu al een aantal acties uit om steun te bieden wanneer de herstructurering in specifieke gevallen nog niet is afgerond, met name in de staalsector. Zoals in het strategiedocument over de door de kandidaat-lidstaten geboekte vooruitgang in hun voorbereidingen op de toetreding⁴¹ is beklemtoond, zal de Commissie er bovendien tot de datum van toetreding nauwlettend op toezien dat de kandidaat-lidstaten hun verplichtingen nakomen.

V.2.5. Het streven naar een betere mondiale governance

De doeltreffendheid van het EU-beleid inzake het concurrentievermogen hangt ten dele af van de mate waarin men er in slaagt tot een betere mondiale governance te komen. Op sommige gebieden, zoals bij het mededingingsbeleid, is in dit verband flinke vooruitgang geboekt⁴². Op andere gebieden zoals de milieubescherming, de veiligheid van consumenten en sociale en arbeidsnormen moet verder worden geijverd voor internationaal aanvaarde regels. Vooruitgang op dit gebied moet de EU in staat stellen om problemen die een mondiale oplossing behoeven, beter op mondiaal niveau aan te pakken, **wat de hele wereld ten goede zal komen en er tegelijk toe bij zal dragen dat EU-ondernemingen niet onevenredig worden belast met de kosten van een mondiale aanpak.**

De EU moet dergelijke legitieme doelstellingen van openbaar beleid actief blijven nastreven, maar daarbij als duidelijk doel hebben internationale kaderregelingen tot stand te brengen, waarbinnen op bredere basis verplichtingen worden aangegaan. De lopende onderhandelingen over de ontwikkelingsagenda van Doha (DDA) zal de EU in staat stellen een belangrijke bijdrage aan dit debat te leveren.

Hiervoor kunnen ook andere beleidsinstrumenten worden ingeschakeld. Overleg tussen de regelgevende instanties in de EU en hun tegenhangers in belangrijke derde landen kunnen op nuttige wijze bijdragen tot de totstandbrenging van een gelijk speelveld, terwijl overleg met vertegenwoordigers van het zakenleven⁴³ de beleidsmakers onder druk kan zetten om te werken aan eenvoudigere en transparantere voorwaarden voor handel en investeringen.

Bovendien heeft de EU, zoals al eerder werd gezegd, op een aantal gebieden aanzienlijke vooruitgang geboekt, zoals bij de uitwerking van een geslaagde, ondernemingsvriendelijke aanpak van de productreglementering en van een betere regelgeving in het algemeen, of bij baanbrekende pogingen om het concurrentievermogen van de industrie en milieubescherming

⁴¹ "Op weg naar de uitgebreide Unie: strategiedocument en verslag van de Europese Commissie over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten op de weg naar toetreding", COM (2002) 700 definitief.

⁴² Afgezien van de oprichting van mechanismen voor bilaterale samenwerking met derde landen op het gebied van de mededinging, heeft de EU bijvoorbeeld actief deelgenomen aan de oprichting van het internationale concurrentienetwerk, een projectgerichte, op consensus gebaseerde organisatie van meer dan 70 antitrustagenschappen.

⁴³ Belangrijke voorbeelden in dit verband zijn de Transatlantische Ondernemersdialoog (TABD), de Ronde tafel van het bedrijfsleven uit de EU en Japan, de Ronde Tafel EU-Rusland van industriële ondernemingen en het Business Forum Mercosur-Europese Unie (MEBF).

hand in hand te laten gaan. De EU moet deze successen op internationaal niveau actief blijven bevorderen, als haar bijdrage aan een verbetering van de mondiale governance.

Meer in het bijzonder moet de EU opnieuw haar steun betuigen aan initiatieven die ertoe kunnen leiden dat haar aanpak van de regelgeving wordt uitgebreid tot zeer nabijgelegen landen, die geen deel uitmaken van de uitgebreide EU en de Europese Economische Ruimte (EER). De voorgenomen totstandbrenging van een Euro-mediterrane vrijhandelszone in 2010, de Stabilisatie-en Associatie-overeenkomsten met landen uit de westelijke Balkan en de steeds nauwere betrekkingen met Rusland en andere Oost-Europese landen kunnen in dit verband interessante kansen bieden.

V.2.6. De sectoriële relevantie van de herziene aanpak

Bij het industriebeleid van de EU zal de aanpak ook verder horizontaal zijn. Een voorbeeld daarvan zijn de beleidsmaatregelen om het ondernemerschap of innovatie te bevorderen, die aan alle ondernemingen ten goede komen.. Ook beleidsmaatregelen die het vrije verkeer van industrieproducten moeten waarborgen, hebben een horizontaal doel. De toepassing ervan wordt evenwel bepaald door sectoriële kenmerken. Voor producten uit de farmaceutische of automobiellindustrie gelden bijvoorbeeld gedetailleerde voorschriften die met hun intrinsieke eigenschappen of gebruik samenhangen. Een horizontaal beleid wordt dan ook per sector anders toegepast. Ook ondersteunende maatregelen, zoals op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, worden bepaald door sectoriële prioriteiten. Het is dan ook onvermijdelijk dat een horizontale grondslag en een sectoriële toepassing in het industriebeleid samenkomen.

Met behulp van grondige analyses en een regelmatig toezicht op het concurrentievermogen van de afzonderlijke sectoren moet de Commissie kunnen bepalen of de beleidsmix juist is. **Overleg met de belanghebbenden** kan bij deze beoordeling en bij de daaropvolgende bepaling van de beleidsmix een belangrijke rol spelen. Zoals in het verleden, zal de Commissie de door haar te volgen koers zo nodig in beleidsdocumenten uiteenzetten.

In de bijlage bij deze mededeling wordt een aantal industriële sectoren met verschillende kenmerken en verschillende uitdagingen onder de loep genomen. Deze sectoren zijn alleen als voorbeeld bedoeld en werden gekozen omdat zij een grote verscheidenheid van situaties omvatten. Aan de hand van een korte analyse van de sterke en zwakke punten van de betrokken sector wordt duidelijk gemaakt hoe men in overeenstemming met de algemene, herziene aanpak van het industriebeleid kan nagaan of de mix van factoren en beleidsmaatregelen die van invloed zijn op het concurrentievermogen van de sector, juist is of moet worden aangepast.

De noodzaak om bij **de toepassing van het beleid rekening te houden met de specifieke kenmerken van elke sector, leidt niet automatisch tot een versnippering van het industriebeleid.** Integendeel, een ruime visie is noodzakelijk. Deze zal garanderen dat de toepassing van het industriebeleid in een bepaalde sector niet indruist tegen de belangen van andere sectoren.

Voorts **kunnen methoden die in een bepaalde sector zijn getest, aan het instrumentarium van het industriebeleid worden toegevoegd** en als model in andere sectoren met soortgelijke behoeften dienen. De nieuwe methoden die door de Europese Commissie zijn ontwikkeld om belanghebbenden bij de analyse en beleidsvorming te betrekken, zijn goede voorbeelden hiervan. Een aantal initiatieven wordt als geslaagd beschouwd; zij hebben meer inzicht gegeven in de problemen die het concurrentievermogen van de afzonderlijke sectoren op de

proof stellen en in de mogelijke beleidsantwoorden daarop. Tot deze initiatieven behoren de herziening van de geneesmiddelenwetgeving en de groep op hoog niveau voor geneesmiddelen (G10)⁴⁴ in de farmaceutische sector, het STAR 21-rapport⁴⁵ – dat op zijn beurt een follow-up is van het ACARE-initiatief⁴⁶ – in de lucht-en ruimtevaartindustrie of het actieplan voor biowetenschappen en biotechnologie⁴⁷. Zij zijn een voorbeeld van de wijze waarop het industriebeleid van de EU beter op de behoeften van het bedrijfsleven kan worden afgestemd.

VI. CONCLUSIE

Het industriebeleid van de Europese Unie moet een belangrijke bijdrage leveren tot de volgende drie taken.

- Ten eerste moet **het kader worden bepaald** waarbinnen de industrie en ondernemers hun ambities kunnen nastreven. Daarbij moet een voorspelbaar wetgevingskader tot stand worden gebracht dat aan de beleidsbehoeften kan worden aangepast. Daartegenover staat dat de industrie en ondernemers ervan op aan moeten kunnen dat hun activiteiten door de gehele Europese samenleving worden geaccepteerd, mits zij hun verplichtingen nakomen. Zowel voor de Commissie als voor de lidstaten gaat het hierbij om een actieve rol, want een onjuiste bepaling van het kader kan leiden tot risico's voor het publiek, verspilling van het industrieel potentieel en onderdrukking van ondernemersinitiatieven.
- Ten tweede **moet ervoor worden gezorgd dat de voorwaarden bestaan die de industrie in staat stellen zich te ontwikkelen** en haar concurrentiepotentieel te verwezenlijken. De Europese samenleving mag geen passieve houding aannemen tegenover de bron van haar welvaart. De beleidsmakers moeten actief aandacht hebben voor de beschikbaarheid van technologie, vaardigheden en een goed opgeleide beroepsbevolking en een positieve houding aannemen tegenover risiconemers, financiering en de andere voorwaarden die bestanddeel zijn van een waarlijk concurrentiegericht en innovatief ondernemingsklimaat.
- Ten derde moet in ruimste zin worden gezorgd voor de **invoering en doeltreffende werking** van de **structuren, instellingen en instrumenten** die voor een gunstig ondernemingsklimaat noodzakelijk zijn en die de industrie in staat stellen haar openbare verplichtingen na te komen.

Hoewel deze taken horizontaal van aard zijn, moet bij de toepassing rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de verschillende sectoren.

Het doel van de Europese Raad van Lissabon is ambitieus en de uitdagingen met betrekking tot de duurzaamheid zijn groot, zodat wij alleen kunnen slagen bij een optimale inzet van het EU-industriebeleid. Er is een forse reeks beleidsinstrumenten beschikbaar en de betrokkenen zijn in het algemeen bereid hun steentje bij te dragen. Maar succes, en uiteindelijk meer en

⁴⁴ De "High Level Group on Innovation and Provision of Medicines", ook bekend onder de naam "G10".

⁴⁵ Strategisch overzicht van de lucht- en ruimtevaart in de 21e eeuw.

⁴⁶ De "Advisory Council for Aeronautics Research in Europe".

⁴⁷ Opgenomen in de mededeling van de Commissie "Biowetenschappen en biotechnologie - een strategie voor Europa", COM (2002) 27 definitief.

betere banen en een grotere sociale samenhang, zijn alleen mogelijk wanneer alle inspanningen op hetzelfde doel zijn gericht.

De Commissie wil dan ook in de komende maanden de koppeling tussen haar voornaamste beleidsterreinen en het concurrentievermogen van de EU-industrie tegen het licht houden. Een dergelijk onderzoek zal ook tot gevolg hebben dat het industriebeleid beter tot de doelstellingen van andere beleidsterreinen kan bijdragen.

Dit debat moet niet tot de Commissie beperkt blijven. **Alle EU-instellingen en ook alle lidstaten en kandidaat-lidstaten** moeten in dit verband de handschoen opnemen. De verbetering van het EU-industriebeleid, zodat dit beleid het concurrentievermogen van de EU-industrie stimuleert en in stand houdt, is een zaak die ons allen aangaat. In dit verband nodigt de Commissie alle belanghebbenden uit om hun opmerkingen over de in deze mededeling behandelde vraagstukken naar voren te brengen.

De onlangs opgerichte **Raad Concurrentievermogen** zal een belangrijke taak hebben bij de bevordering van het proces dat met deze mededeling op gang is gebracht. Deze Raad is een forum waar een blauwdruk voor de bijdrage van het industriebeleid aan het doel van Lissabon kan worden opgesteld en waar toezicht kan worden gehouden op de vooruitgang die is geboekt. Hij kan ervoor zorgen dat op het niveau van de EU en de lidstaten samenhang bestaat tussen de verschillende beleidsterreinen en de interactie tussen die terreinen verbeteren. Hij verkeert in een goede positie om het algemene concurrentievermogen en dat van de afzonderlijke industriële sectoren te evalueren.

Wij staan nog maar aan het begin van dit proces. De Commissie zal op dit onderwerp terugkomen en in het licht van de gemaakte vorderingen verdere conclusies trekken en eventueel nieuwe initiatieven voorstellen.

BIJLAGE:

TOETSING VAN DE MIX VAN HET INDUSTRIEBELEID: ENKELE SECTOREN ALS VOORBEELD

1. *De staalsector*

De EU is op China na de grootste staalproducent ter wereld, maar wat de kwaliteit van haar productie betreft laat zij niemand voorgaan. De staalsector van de EU produceert circa 20% van de totale staalproductie in de wereld, heeft een omzet van €70 miljard en biedt werk aan 250 000 mensen. Afgezien van haar eigen economisch belang, is deze industrie een belangrijke leverancier van de grootste, en wellicht meest internationaal gerichte, industriële sectoren, zoals de bouwnijverheid, de automobielenindustrie, de machine- en apparatenindustrie en de metaalproductenindustrie. De staalsector wordt gekenmerkt door het naast elkaar bestaan van zeer grote ondernemingen (daar er nu door de talrijke fusies van de laatste paar jaar in de EU een klein aantal ondernemingen van wereldformaat zijn) en kleinere, gespecialiseerde producenten. De staalsector is een geïntegreerde sector: de vijf grootste producenten zijn goed voor meer dan 60% van de totale EU-productie en één van hen is de grootste staalproducent ter wereld. De concentratie in de staalsector wordt niet alleen ingegeven door de noodzaak synergievoordelen te behalen en de kosten door een grotere efficiëntie te beperken, maar ook door het streven naar een "kritische massa" op financieel gebied, die een voorwaarde is om in de nodige en zeer dure innovatieve technologie te kunnen investeren. De staalindustrie wordt gewoonlijk als een traditionele sector beschouwd, maar heeft zich door een vergaande modernisering aan een veranderend concurrentieklimaat aangepast.

De staalindustrie van de EU kan zich met de besten van de wereld meten. Dat komt grotendeels door een 20 jaar durende herstructurering. In die periode heeft de staalindustrie van de EU haar capaciteit met 50 miljoen ton en haar arbeidskrachten van 900 000 tot 250 000 teruggebracht.

Om op technologisch vlak haar concurrentievoordeel te behouden, is de EU-staalindustrie in hoge mate afhankelijk van haar innovatievermogen, die een aanzienlijke onderzoeksinspanning vereist. Bovendien is succes alleen verzekerd, wanneer men zich meer richt op de productie van kwaliteitsstaal dat precies op de behoeften van de klant is afgestemd. Een geslaagde kwaliteitsconcurrentie wordt van cruciaal belang geacht, omdat de kostenflexibiliteit van de EU-staalindustrie gering is en zij het ook verder zal moeten opnemen tegen concurrenten met een comparatief kostenvoordeel en/of minder strenge voorschriften (overheidssteun, milieu). De rentabiliteit van de staalsector zal ook verder beïnvloed worden door een prijsvolatiliteit die veroorzaakt wordt door snelle schommelingen in de vraag gecombineerd met strakke leveringsstructuren en/of wisselkoersaanpassingen.

De herstructurering van de staalsector van de EU is aangevuld met maatregelen in het specifieke kader van het EGKS-Verdrag. Overheidssteun werd bijvoorbeeld alleen getolereerd, als deze gepaard ging met een capaciteitsvermindering, begeleidende maatregelen ter verzachting van de sociale gevolgen van de herstructurering en steun voor onderzoek en ontwikkeling (met name toegepast onderzoek en proef-/demonstratieprojecten). Het EGKS-Verdrag is inmiddels afgelopen en de bijdrage van de EU aan de modernisering van de sector zal voortaan in het kader van het EG-Verdrag geschieden. **De huidige beleidsmix, waarin met name het O&O- en opleidingsbeleid een groot aandeel hebben, lijkt derhalve**

voldoende afgestemd te zijn op de behoeften van de sector, ook al zijn inspanningen nodig om het concurrentievermogen in stand te houden.

De uitbreiding in het bijzonder zal de EU in sommige nieuwe lidstaten met niet-rendabele capaciteit en een geringe productiviteit confronteren; de huidige herstructureringsinspanning moet dan ook na de uitbreiding worden voortgezet. De ervaring die de EU al bij de aanpassing in de bestaande lidstaten heeft opgedaan - waarbij een gecoördineerd gebruik werd gemaakt van mededinging, O&O, beroepsopleiding en regionaal beleid - kan in dit verband als bron van inspiratie dienen. Ook de aanpassing aan het acquis communautaire, met name aan de milieuvoorschriften van de EU, zal een grote uitdaging voor de staalsector in de nieuwe lidstaten zijn. Gerichtte steun van de EU kan in beide gevallen nuttig zijn.

Daarnaast wordt de internationale concurrentiepositie van de EU-staalproducenten bedreigd door protectionistische maatregelen van derde landen en door problemen bij de toelevering van belangrijke grondstoffen, met name schroot, waarvan de uitvoer door een aantal derde landen is beperkt. Er zal ook verder gebruik moeten worden gemaakt van instrumenten van het handelsbeleid om deze obstakels uit de weg te ruimen.

Het industriebeleid moet zorg dragen voor een goede coördinatie van al deze instrumenten, zodat een optimale hefboomwerking wordt bereikt, waarbij er steeds op moet worden gelet dat de drie duurzaamheidsdimensies op evenwichtige wijze worden nagestreefd.

2. De chemische industrie

De chemische industrie van de EU is tamelijk heterogeen en omvat zowel bedrijven die tot het MKB behoren als grote ondernemingen van wereldformaat. De chemische sector is van groot belang voor de EU en behoort in elf van de vijftien lidstaten tot de topdrie van industrieën. Hij speelt ook een belangrijke rol als toeleverancier voor een verscheidenheid van gebruikende sectoren, variërend van de landbouw en de textielindustrie tot de automobieliindustrie.

Over het geheel genomen heeft de chemische sector een goede concurrentiepositie⁴⁸. De toegevoegde waarde van deze sector nam in de jaren negentig met 3,2% per jaar toe, in vergelijking met 1,9% voor de industrie in het algemeen. De chemische industrie heeft een aandeel van 16,2% in de toegevoegde waarde van de industrie in de EU. Een forse stijging van de arbeidsproductiviteit met 3,4% per jaar sinds 1996 heeft in belangrijke mate tot de huidige gunstige concurrentiepositie bijgedragen. Met een handelsoverschot van €50 miljard, het op een na grootste van alle industriële sectoren in de EU, is deze sector bovendien een belangrijke bron van inkomsten voor de gehele EU.

Het is echter waarschijnlijk dat men te maken zal krijgen met een fellere prijsconcurrentie op basis van goedkope toevoer uit het Midden-Oosten en met zwaardere concurrentie uit China op de markt voor goedkope producten met geringe marges. De reeds bestaande trend naar een "commoditisation" van chemische producten wordt hierdoor nog uitgesproken. Om haar voorsprong en concurrentiepositie te behouden, zal de industrie meer moeten uitgeven voor onderzoek en innovatie. De winstmarges zijn echter geringer dan in de VS, waardoor het moeilijker is om investeringen en onderzoek te financieren. Bovendien wordt van verschillende kanten een tekort aan vaardigheden gemeld. Daar komt nog bij dat de steeds strenger wordende voorschriften op het gebied van het milieu en de volksgezondheid een

⁴⁸ Bron: Eurostat, European Business "Facts and Figures 1990 – 2000"

bijzondere uitdaging voor - met name kleine en middelgrote - ondernemingen in deze sector vormen. **Deze factoren kunnen samen tot een verslechtering van de algemene concurrentiepositie van de Europese chemische industrie leiden. Met het oog op dit risico moet de EU extra waakzaam blijven.**

De EU heeft een interne markt voor chemische stoffen tot stand gebracht die een grote stimulans voor het concurrentievermogen van de sector is gebleken. Bezorgdheid bij het publiek en op politiek niveau over de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu tegen de mogelijke risico's van de naar schatting 30 000 bestaande chemische stoffen waarvan jaarlijks meer dan 1 ton op de markt komt (99% van de chemische markt) hebben een grondige herziening van dit beleid noodzakelijk gemaakt. De uitdaging bestaat erin om voor alle chemische stoffen een hoog beschermingsniveau te bereiken en tegelijk de doeltreffende werking van de interne markt te waarborgen en innovatie en concurrentievermogen te stimuleren. De Commissie heeft in dit verband een strategie voorgesteld⁴⁹. Het pakket wetgevende maatregelen van de Commissie zal een kosteneffectieve uitvoering van de strategievoorstellen tot doel hebben⁵⁰ en tevens een hoog niveau van bescherming voor de EU-burgers op het gebied van de gezondheid en het milieu waarborgen. Bij de uitvoering en het beheer van deze maatregelen moet echter zorgvuldig te werk worden gegaan om het concurrentievermogen van de industrie te behouden.

Een andere uitdaging is de "upgrading" van de chemische industrie in de nieuwe lidstaten en de omzetting van het acquis communautaire, wat op een aantal gebieden met hoge kosten gepaard zal gaan.

Een proactieve benadering, die verder gaat dan de regelgeving, is derhalve noodzakelijk om de chemische industrie van de EU in staat te stellen zich met succes tegen de bedreigingen van haar concurrentiepositie te weren. Op voorwaarde dat zorgvuldig toezicht wordt gehouden op de ontwikkelingen in de chemische sector, zou een dergelijke benadering een verscheidenheid van maatregelen kunnen omvatten:

- zoals in andere sectoren, is innovatie van cruciaal belang; door een geïntegreerde aanpak kunnen de relevante EU-beleidsterreinen - met name het O&O-beleid en het arbeidskrachtenbeleid - worden ingeschakeld om in de behoeften van de chemische industrie te voorzien;
- de chemische industrie verbruikt zeer veel energie en zou dan ook meer dan de meeste andere sectoren baat hebben bij een verdere liberalisering van de energiemarkt, die tot meer concurrentie en lagere prijzen leidt;
- wat de regelgeving betreft, moeten de beleidsmakers het juiste evenwicht vinden tussen extra lasten voor de sector op korte termijn enerzijds en verbeteringen van het milieu en de volksgezondheid en stimulansen voor innovatie op langere termijn anderzijds; daarbij moet rekening worden gehouden met de opportuniteitskosten in de vorm van verloren investeringen in alternatieven en met de gevolgen hiervan voor het concurrentievermogen van de industrie;

⁴⁹ Witboek - Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen, COM(2001) 88 definitief.

⁵⁰ In de huidige voorstellen worden de rechtstreekse kosten van de risicobeoordeling voor de industrie op in totaal €1,4 miljard tot €7 miljard geschat, met als meest waarschijnlijke bedrag €3,6 miljard.

- de chemische sector zou ook duidelijk baat hebben bij de ontwikkeling van mondiale regels inzake milieubescherming, waar dat mogelijk is;
- tot slot moet gebruik worden gemaakt van de instrumenten van het handelsbeleid om voor EU-ondernemingen nieuwe kansen op de markten van derde landen te scheppen. De totstandbrenging van een vrijhandelszone tussen de EU en de Samenwerkingsraad van de Golfstaten (GCC) kan hiertoe een positieve bijdrage leveren; hetzelfde geldt voor de uitbreiding van de overeenkomst voor de harmonisatie van tarieven op chemische stoffen (CTHA) tot andere handelspartners of, op langere termijn, voor de complete afschaffing van die tarieven.

Een evenwichtige mix van deze beleidsinstrumenten zou moeten bijdragen tot het behoud van het concurrentievermogen van de chemische sector en tegelijk de ruimte moeten bieden voor aanzienlijke vooruitgang bij de verwezenlijking van de milieu- en sociale doelstellingen van de EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling.

3. *De lucht- en ruimtevaartindustrie*

De defensie-industrie en de luchtvaart- en ruimtevaartindustrie worden door specifieke structuren gekenmerkt: de markt voor grote burgerluchtvaartuigen wordt door twee internationale ondernemingen gedomineerd, terwijl op die voor defensiegoederen overheidsdiensten de enige afnemers zijn. Ook worden deze sectoren van oudsher gekenmerkt door vergaande overheidsbemoeienis, waarbij sommige ondernemingen zelfs volledig in handen van de staat zijn - hoewel in verscheidene lidstaten het privatiseringsproces aardig gevorderd is - en door overheidssteun voor onderzoek en ontwikkeling. Deze sector is onderzoeksintensief en de gebruikelijke wereldhandelsregels zijn noch op burgerluchtvaartuigen noch op defensiegoederen van toepassing.

Ook al is in Europa een concurrent van wereldformaat in de sector grote burgerluchtvaartuigen opgestaan en heeft Europa haar positie in andere sectoren (helikopters, satellieten en draagraketten voor satellieten) aanzienlijk verbeterd, toch wordt het concurrentievermogen van deze sector door een combinatie van factoren bedreigd:

- een ontoereikende consolidatie van de sector op EU-niveau: ondanks pogingen om een eind te maken aan de geografische segmentatie van de markt, heeft het consolidatieproces op EU-niveau nog een zekere weg te gaan;
- fragmentatie en een gebrek aan coördinatie op het gebied van onderzoek en ontwikkeling;
- een nog niet voltooide interne markt: wat de markt voor defensiegoederen betreft, is fragmentatie nog altijd de regel wegens een gebrek aan overeenstemming tussen nationale voorschriften. Voorts heeft het actieplan dat in 1997 door de Commissie werd voorgesteld in het kader van haar mededeling over de "tenuitvoerlegging van de strategie van de Unie inzake de defensie-industrie"⁵¹ geen concrete resultaten opgeleverd, wat met name te wijten is aan een gebrek aan bereidheid bij de lidstaten om verplichtingen aan te gaan. Daarnaast was er bij de lidstaten een zekere weerstand tegen een gezamenlijke aanpak van overheidsopdrachten op defensiegebied. In de civiele sector daarentegen bieden de beslissingen van het Europees Parlement en de Raad om een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) op te richten, gemeenschappelijke regels ter

⁵¹ COM(97) 583 def.

bestrijding van de geluidsoverlast van vliegtuigen en op het gebied van de veiligheid op te stellen en het pad te effenen voor de totstandbrenging van een Europees luchtruim, de Europese luchtvaartindustrie de kans om in een meer geharmoniseerde technische omgeving te opereren en daarmee de gevolgen van de huidige uiteenlopende nationale voorschriften te compenseren;

- een algemeen teruglopende vraag: sinds het eind van de koude oorlog is de vraag naar defensiegoederen afgenomen, terwijl de fabrikanten van burgerluchtvaartuigen nog altijd de nadelige gevolgen ondervinden van de crisis waarin de luchtvaartmaatschappijen na de aanslagen van 11 september 2001 terechtkwamen⁵². De structurele positie van de luchtvaartindustrie wordt bepaald door haar vermogen om fusies aan te gaan en om op Europees niveau te consolideren⁵³

Deze nadelen hebben er samen toe geleid dat de Europese fabrikanten terrein hebben verloren en er moeite mee hebben het investerings- en innovatieniveau te handhaven dat nodig is om concurrerend te blijven. **Deze sector bevindt zich dus in een kritieke situatie wat zijn concurrentievermogen betreft, en snelle en vastberaden actie is nodig om deze trend om te buigen.**

De op EU-niveau toegepaste beleidsmix voor de lucht- en ruimtevaartindustrie en de defensie-industrie ging doorgaans niet verder dan ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling. Dat is duidelijk niet voldoende voor een geslaagde aanpak van de concurrentie-uitdagingen in deze sector. De Commissie heeft een adviesgroep opgericht die bestaat uit leidinggevendenden uit de sector en leden van de Commissie en andere EU-instellingen. Dit initiatief, dat de naam STAR 21 heeft meegekregen⁵⁴, heeft een rapport opgeleverd waarin op basis van een analyse van de situatie een aantal aanbevelingen voor beleidsmaatregelen wordt gedaan, met name om het concurrentievermogen te verbeteren.

De aanbevelingen betreffen onderzoek en ontwikkeling, arbeidskrachten en de mobiliteit van onderzoekers, de harmonisatie van voorschriften voor de militaire sector om de totstandbrenging van een interne markt te bevorderen, een ambitieus ruimtebeleid (met name door middel van het Galileo-programma) en de stimulering van Europese governance van de burgerluchtvaart alsmede de totstandbrenging van een doeltreffend Europees defensiebeleid.

De instrumenten voor een ambitieuzer industriebeleid in deze sector kunnen gemakkelijk worden ontwikkeld, op voorwaarde dat de lidstaten zich duidelijk bereid verklaren de daarvoor benodigde inspanning te leveren. Wat nodig is, is een duidelijke toezegging van alle betrokkenen - met name de lidstaten - om concrete maatregelen te nemen teneinde het concurrentievermogen van deze belangrijke industrieën te verbeteren.

4. *Biotechnologie*

De biotechnologie is sterk innovatief, in hoge mate afhankelijk van kennis en gespecialiseerde hulpbronnen en steeds meer van invloed op het concurrentievermogen van sectoren die

⁵² De veerkracht van de lucht- en ruimtevaartindustrie in de EU hangt dus in niet geringe mate af van de economische situatie van de luchtvaartmaatschappijen.

⁵³ De recente uitspraken van het Hof van Justitie, waarin de exclusieve bevoegdheid van de Europese Gemeenschap op onder Gemeenschapsregels vallende gebieden wordt erkend, zouden de aanpassing van de relevante regelgeving moeten vergemakkelijken.

⁵⁴ Strategisch overzicht van de lucht- en ruimtevaart in de 21e eeuw.

biotechnologie toepassen, zoals de farmaceutische industrie, gewasbescherming of de voedingsmiddelenindustrie. Grote ondernemingen nemen een belangrijke plaats in, maar een aantal essentiële kenmerken van deze sector, namelijk clustering en geografische concentratie, worden verklaard door de rol van het MKB bij de innovatie en door zijn banden met universiteiten en onderzoekscentra (waaruit deze bedrijven vaak voortkomen).

Hoewel sommige Europese ondernemingen van wereldklasse zijn, blijft het innovatievermogen van de Europese biotechnologische sector ver achter bij dat van de VS en deze kloof lijkt er niet kleiner op te worden. De octrooien die door Amerikaanse octrooibureaus aan VS-ondernemingen zijn verleend en de octrooien die door deze bureaus aan EU-ondernemingen zijn verleend, verhouden zich als 3 tot 1 en voor de Europese octrooibureaus ligt die verhouding op 3 tot 2. De biotechnologische ondernemingen in de VS groeien ook sneller en werken aan meer nieuwe producten dan hun tegenhangers in de EU⁵⁵.

Deze ontwikkelingen zijn grotendeels het gevolg van problemen waarmee het MKB in deze sector te kampen heeft, zoals lange ontwikkelingstijden, strenge vergunningsprocedures en ontoereikende financiering. Daardoor kunnen kleine en middelgrote ondernemingen die baanbrekende nieuwe producten en processen ontwikkelen deze vaak niet op de markt brengen. In plaats van een snelle interne groei, zien zij zich gedwongen hun octrooien via een licentieovereenkomst over te maken aan grotere ondernemingen of een overname te accepteren. Bovendien hebben ethische en milieuoverwegingen alsook vraagstukken op het gebied van de consumentenbescherming de vaststelling van een algemeen aanvaard en uitvoerbaar wetgevingskader bemoeilijkt. En dat heeft het voor ondernemingen dan weer moeilijker gemaakt om producten en processen te ontwikkelen die onder voorspelbare voorwaarden op de markt kunnen worden gebracht. Dat heeft een nadelige invloed op het concurrentievermogen van de industrieën die biotechnologie toepassen, vooral op de farmaceutische industrie.

Deze combinatie van factoren wijst op ernstige tekortkomingen in het beleidskader voor deze kennisintensieve sector; die tekortkomingen moeten worden verholpen, zodat de biotechnologie haar volle bijdrage aan het concurrentievermogen van de EU kan leveren. Hoewel de EU al heel vroeg het belang van de biotechnologie heeft onderkend, spitste het beleid zich oorspronkelijk op het milieu en de consumentenbescherming toe zonder directe aandacht voor het concurrentievermogen van de Europese biotechnologie (met uitzondering van steun voor onderzoek en ontwikkeling).

Dat was uiteraard niet voldoende om de zwakke plekken van deze sector aan te pakken. Dat is dan ook de reden waarom de Commissie het initiatief heeft genomen tot een grondige analyse van de concurrentiepositie van de biotechnologiesector van de EU, waarbij zij zich baseert op studies, een intensieve raadpleging van de belanghebbenden en benchmarking tussen de lidstaten en de VS. Hierdoor werd duidelijk welke de behoeften van de sector waren en kreeg men goed inzicht in zijn sterke en zwakke punten. In het recente actieplan voor biowetenschappen en biotechnologie⁵⁶ wordt een brede geïntegreerde strategie voorgesteld die maatregelen tot stimulering van het concurrentievermogen combineert met maatregelen

⁵⁵ Deze punten komen ook aan bod in het verslag van de Commissie over het concurrentievermogen van 2001. De octrooi-ratio's zijn wat het USPTO betreft gebaseerd op de cijfers voor 2000, en voor het EOB op die voor 1997.

⁵⁶ Opgenomen in de mededeling van de Commissie "Biowetenschappen en biotechnologie - een strategie voor Europa", COM (2002) 27 definitief.

die een verantwoord bestuur moeten waarborgen. Voor het actieplan is uitgebreid overleg gepleegd met de belanghebbenden, zodat rekening kon worden gehouden met zorgen die in de maatschappij bestaan. Het actieplan bevat onder meer de volgende belangrijke punten:

- Een versterking van de waardketen is van essentieel belang. De biotechnologie is in hoge mate afhankelijk van kennis en hulpbronnen. De beschikbaarheid van geschoolde arbeidskrachten, doeltreffende steun voor onderzoek van wereldniveau, verbindingen tussen de kenniscentra in de Europese onderzoekruimte, een toegankelijk en doeltreffend systeem voor de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten en voldoende financieringsmogelijkheden zijn dan ook van het grootste belang.
- Er bestaat behoefte aan verantwoord bestuur. Een doeltreffende maatschappelijke controle en een permanent publiek debat zijn belangrijke voorwaarden voor de ontwikkeling van de biotechnologie in Europa. Het is noodzakelijk dat in het debat ook ethische kwesties aan de orde komen die op bepaalde terreinen van de biotechnologie een centrale rol spelen. Een wetenschappelijke, transparante, doeltreffende en evenredige regelgeving die het voorzorgbeginsel respecteert en een goede informatie van de consument waarborgt, is een belangrijke voorwaarde voor een klimaat van vertrouwen; tegelijk mag de regelgeving geen onnodige administratieve lasten opleggen of hinderpalen opwerpen voor een verantwoorde innovatie.
- De EU moet op internationaal niveau het voortouw nemen bij de ontwikkeling van internationaal overeengekomen richtsnoeren, normen en aanbevelingen; zij moet er ook voor zorgen dat de ontwikkelingslanden overeenkomstig hun beleidsdoelstellingen aandeel hebben in de voordelen die uit de biotechnologie voortvloeien.

Al deze prioriteiten kunnen alleen worden verwezenlijkt door gebruik te maken van een combinatie van instrumenten uit verschillende beleidsterreinen (waaronder volksgezondheid en consumentenbescherming, interne markt, milieubeleid, handelsbeleid, alsook op het gebied van de regelgeving, zoals voorwaarden voor markttoegang, wetten houdende goedkeuring of verbod van bepaalde praktijken, onderzoekswegen en technologieën enz.). Een passende coördinatie van instrumenten uit de verschillende EU-beleidsterreinen is derhalve van essentieel belang om het concurrentievermogen van de biotechnologie te vergroten.

5. De telecomunicatiesector

De telecomunicatiesector is van enorm belang voor de EU-economie, die door een nauwe verwevenheid van diensten en industriële activiteiten wordt gekenmerkt. De inkomsten van deze sector bedragen meer dan €300 miljard en er werken meer dan 1,5 miljoen mensen. Deze sector groeide de afgelopen jaren met dubbele cijfers en draagt in vele onderdelen van de economie tot de productiviteitsgroei en het vermogen bij. Er zijn nu enkele Europese ondernemingen van wereldklasse in de diensten- en apparatuurbranche, die hun internationale expansie meestal hebben gebaseerd op een pan-Europese aanwezigheid.

Deze situatie is het gevolg van een radicale wijziging die de telecomunicatiesector in de afgelopen tien jaar heeft ondergaan, met een verschuiving van nationale monopolies op het gebied van de vaste spraaktelefonie naar een situatie waarin eindgebruikers uit een breed scala van innovatieve diensten van verschillende leveranciers kunnen kiezen. De veranderde situatie is vooral het gevolg van het liberaliseringsproces op EU-niveau en de vooruitgang op het gebied van digitale technologieën. Bovendien zijn internationale handelsbelemmeringen in de telecomunicatiesector grotendeels verdwenen, waardoor men in bijna alle marktsegmenten op internationaal niveau kan concurreren.

Wat de diensten betreft, wordt de structuur van de sector nog altijd beheerst door de vroegere gevestigde exploitanten, maar hun marktaandeel in vaste diensten, vooral voor interlokale en internationale communicatie, loopt voortdurend terug. Op het gebied van de mobiele diensten opereren op de nationale markten verscheidene exploitanten naast elkaar, waarbij de marktleiders in twee derde van de lidstaten minder dan 50% van de markt in handen hebben⁵⁷.

Op het gebied van de telecommunicatieapparatuur hebben schaalvoordelen de afgelopen vijftien jaar tot een aanzienlijke concentratie geleid, zodat nu nog maar een handvol Europese ondernemingen in alle productsegmenten actief zijn. De spectaculaire groei van mobiele en internetdiensten hebben sommige ondernemingen er echter toe aangezet om zich alleen op mobiele technologieën te concentreren, terwijl alle grotere ondernemingsgroepen beconcurrereerd worden door kleinere innovatieve bedrijven, vooral uit Noord-Amerika, Japan en Zuidoost Azië.

De in deze sector toegepaste beleidsmix bestaat uit een combinatie van liberalisering van de markten voor infrastructuur en aanverwante diensten op basis van het EU-mededingingsrecht en de vaststelling van op EU-niveau geharmoniseerde regelgevingsbeginselen voor toepassing door nationale overheidsdiensten. Daarnaast heeft EU-steun voor OTO-activiteiten op het gebied van de technologieën van de informatiemaatschappij (IST) tot een versteviging van de wetenschappelijke en technologische basis van de Europese industrie bijgedragen en haar gestimuleerd haar internationale concurrentiepositie te verbeteren.

De sector heeft evenwel met een aantal problemen te kampen die uit een combinatie van factoren voortvloeien: het barsten van de dotcom-zeepbel, de conjunctuurvertraging en de overcapaciteit. Tegelijk wordt de mobiele sector geconfronteerd met de overgang van tweede naar derde generatie (3G). Verscheidene exploitanten in Europa gaan gebukt onder hoge 3G-licentiekosten. In deze context hebben de exploitanten hun kapitaaluitgaven verminderd. Het gevolg is dat de Europese apparatuursector op grote schaal personeel heeft moeten ontslaan. **Het concurrentievermogen van de sector staat derhalve onder zware druk, zodat alle beschikbare beleidsinstrumenten moeten worden ingezet.**

Toekomstige acties lijken dus een stimulering van de vraag en een grotere zekerheid bij investeringen te moeten behelzen. Initiatieven op het gebied van de regelgeving en het beleid die momenteel worden uitgevoerd, moeten een belangrijke bijdrage tot de verwezenlijking van deze doelstellingen leveren:

- Het nieuwe regelgevingskader, dat de lidstaten uiterlijk in juli 2003 tot stand moeten hebben gebracht, is flexibeler dan het bestaande kader. Het zal een grotere stabiliteit en transparantie van de regelgeving verschaffen, de mededinging stimuleren en tot een groter aanbod voor de consument leiden. Het is noodzakelijk dat het nieuwe regelgevingskader tijdig en volledig ten uitvoer wordt gelegd en dat het stabiel is.
- Het actieplan eEurope 2005 heeft met name tot doel veilige diensten, toepassingen en inhoud op basis van een op ruime schaal toegankelijke breedbandinfrastructuur te stimuleren. Breedband is tot dusver maar langzaam van de grond gekomen, maar met nieuwe producten en diensten zal hij in de toekomst waarschijnlijk een van de belangrijkste groeimarkten voor apparatuurfabrikanten worden.

⁵⁷ Zevende Verslag over de tenuitvoerlegging van het pakket telecommunicatieregelgeving, COM(2001) 706.

- De huidige onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's en aanverwante initiatieven kunnen ertoe bijdragen het gebruik van breedbandinfrastructuur, inclusief 3G, en de ontwikkeling van nieuwe toepassingen te stimuleren, bijvoorbeeld door steun aan projecten betreffende meertalige inhoud, innovatieve betalingssystemen voor mobiele diensten en proeven met innovatieve 2,5-3G-diensten.
- In het bijzonder op het gebied van de e-handel zullen de inspanningen van de EU om het vertrouwen van de consument te sterken door middel van gegevensbescherming, internetveiligheid en vertrouwen in e-handel bijdragen tot een stabiele en voorspelbare omgeving en het vertrouwen van de consument in B2C-onlinetransacties vergroten, wat voor een concurrerende markt absoluut noodzakelijk is.