

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
(21. Ausschuss)**

**zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung  
– Drucksache 16/1207 Nr. 1.12 –**

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur  
Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung  
(inkl. 7301/06 ADD 1, 7301/06 ADD 2 und 7301/06 ADD 3)  
KOM (2006) 91 endg.; Ratsdok. 7301/06**

### **A. Problem**

Die Einigung des Europäischen Rates am 15. und 16. Dezember 2005 zur Finanziellen Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 umfasste auch die Einrichtung eines Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die aufgrund größerer Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge arbeitslos geworden sind, spezifische Unterstützung zukommen lassen soll. Dem Auftrag des Europäischen Rates vom 15. und 16. Dezember 2005 entsprechend hat die Europäische Kommission am 3. März 2006 den Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung vorgelegt. Über diesen Vorschlag müssen Europäisches Parlament und Rat im Verfahren der Mitentscheidung befinden.

### **B. Lösung**

Annahme eines Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, in dem die Bundesregierung angesichts der Tatsache, dass im Ministerrat über den Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden ist, aufgefordert wird, im weiteren Verlauf des Rechtssetzungsverfahrens in den Organen und Gremien der Europäischen Union darauf hinzuwirken, dass die Interventionskriterien für den Europäischen Globalisierungsfonds eng gefasst werden, das Instrument des Europäischen Globalisierungsfonds nicht als Substitut für die Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten missbraucht werden kann, die Laufzeit des Europäischen Globalisierungsfonds auf die Finanzierungsperiode der Europäischen Union 2007 bis 2013 begrenzt sowie eine regelmäßige Evaluation der Wirksamkeit des Fonds während dieser Laufzeit durchgeführt wird.

**Annahme mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**C. Alternativen**

Keine

**D. Kosten**

Für die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden entstehen keine unmittelbaren zusätzlichen Kosten.

Die Finanzierung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung soll über die bei den einzelnen Ausgabenobergrenzen des vorausgegangenen Jahres verbleibenden Spielräume beziehungsweise über Verpflichtungsermächtigungen des Finanzrahmens der Europäischen Union, die in den beiden vorausgegangenen Jahren freigegeben aber nicht verausgabt wurden, erfolgen.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

### I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Einigung des Europäischen Rates am 15. und 16. Dezember 2005 zur Finanziellen Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 umfasste auch die Einrichtung eines Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF), um Arbeitnehmern, die aufgrund größerer Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge arbeitslos geworden sind, eine spezifische Unterstützung zukommen zu lassen.

Dem Auftrag des Europäischen Rats entsprechend hat die Europäische Kommission Anfang März 2006 den Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung vorgelegt. Der EGF soll mit bis zu 500 Mio. Euro im Jahr die Wiedereingliederung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den Arbeitsmarkt unterstützen, die ihren Arbeitsplatz aufgrund von schwerwiegenden, durch weit reichende strukturelle Veränderungen im Welthandelsgefüge bedingte Störungen des Wirtschaftsgeschehens verloren haben. Über diesen Vorschlag müssen Europäisches Parlament und Rat im Verfahren der Mitentscheidung befinden.

Der Deutsche Bundestag nimmt zur Kenntnis, dass die Zustimmung zur Einrichtung des Europäischen Globalisierungsfonds im Zuge der schwierigen Kompromissfindung über die Finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013 erfolgte. Nach dem negativen Ausgang der Referenden zum Verfassungsvertrag war es von enormer Bedeutung, dass die Gemeinschaft in solch einer zentralen Frage wie ihrer Finanzierung Einigungs- und Handlungsfähigkeit bewies.

Der Deutsche Bundestag nimmt die hinter dem Vorschlag stehende Absicht zur Kenntnis, den negativ von globalen Handelsentwicklungen betroffenen Menschen durch die Unterstützung bei der Wiedereingliederung in das Erwerbsleben zu helfen. Der Deutsche Bundestag hat jedoch gegenüber dem Instrument eines Europäischen Globalisierungsfonds Bedenken. Der Mehrwert des EGF ist sowohl im Verhältnis zur nationalen Arbeitsmarktpolitik als auch zu den über den Europäischen Sozialfonds finanzierten Maßnahmen nicht ohne weiteres zu belegen. Zudem ist nur schwer zu vermitteln, dass zwar jene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zusätzliche Unterstützung erhalten sollen, die als Folge der Globalisierung von Entlassung bedroht sind, nicht aber solche, die aus anderen, nicht von ihnen zu verantwortenden Gründen ihren Arbeitsplatz verlieren. Schwierig wird auch der Nachweis zu erbringen sein, dass Arbeitsplatzverluste auf die Auswirkungen der Globalisierung zurückzuführen sind.

Da die Entscheidung über den EGF mit qualifizierter Mehrheit im Rat getroffen wird und die erforderliche Mehrheit als gesichert gilt, wäre eine Ablehnung des EGF durch die Bundesregierung wirkungslos. Es geht deshalb darum, auf die inhaltliche Ausgestaltung des Globalisierungsanpassungsfonds im Rat Einfluss zu nehmen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf, bei den Verhandlungen über die Ausgestaltung des Europäischen Globalisierungsfonds auf die Durchsetzung folgender Punkte zu drängen:

1. Der EGF muss sich darauf konzentrieren, Hilfe in den Fällen bereitzustellen, in denen die Entlassungen eine beträchtliche negative Auswirkung auf die regionale oder lokale Wirtschaftsentwicklung haben. Bei den Interventionskriterien sollte die zugrunde liegende Zeitspanne nicht zu groß und die Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer nicht zu niedrig angesetzt werden, damit dieses Instrument nur bei erheblichen Fällen zum Tragen kommt, und nicht als Substitut für die Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten missbraucht werden kann. Doppelförderungen sind zu vermeiden.

2. Der Finanzanteil für Maßnahmen, der für außergewöhnliche, nicht gänzlich von den Interventionskriterien erfasste Fälle vorgesehen wird, ist unterhalb von 20 Prozent der jährlichen EGF-Mittel zu begrenzen.
3. Durch den Fonds sind primär Maßnahmen zu finanzieren, die die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fördern. Im Vordergrund müssen Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen stehen. Einkommensbeihilfen oder Lohnsubventionen sollen nicht durch den EGF bezuschusst werden.
4. Um Mitnahmeeffekte auszuschließen und den Anreiz zur sinnvollen Mittelverwendung zu erhöhen, müssen die Maßnahmen zum erheblichen Teil von den Mitgliedstaaten finanziert werden. Der Kofinanzierungsanteil der EU soll nicht höher als 50 Prozent liegen.
5. Eine zeitliche Begrenzung des EGF auf die Laufzeit der Finanzierungsperiode 2007 bis 2013 ist sinnvoll, ebenso wie eine regelmäßige Evaluation der Wirksamkeit des Fonds während dieser Laufzeit. Über die Weiterführung dieses Instruments darüber hinaus sollen Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Rat im Lichte der damit gemachten Erfahrungen eine explizite Entscheidung treffen.
6. Der EGF muss ausschließlich aus budgetierten, aber nicht ausgenutzten Verpflichtungen des Vorjahres finanziert werden.

Berlin, den 29. November 2006

#### **Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union**

**Matthias Wissman**  
Vorsitzender

**Veronika Bellmann**  
Berichterstatterin

**Dr. Martin Schwanholz**  
Berichterstatter

**Markus Löning**  
Berichterstatter

**Alexander Ulrich**  
Berichterstatter

**Rainer Steenblock**  
Berichterstatter

## Bericht der Abgeordneten Veronika Bellmann, Dr. Martin Schwanholz, Markus Löning, Alexander Ulrich und Rainer Steenblock

### I. Überweisung

Der Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates für eine Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung – KOM (2006) 91 endg.; Ratsdok. 7301/06 – wurde mit **Drucksache 16/1207** Nr. 1.12 vom 7. April 2006 gemäß § 93 Abs. 1 der Geschäftsordnung dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur federführenden Beratung sowie dem Finanzausschuss, dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, dem Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, dem Ausschuss für Arbeit und Soziales, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung und dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Mitberatung überwiesen.

### II. Inhalt der Vorlage

Auf der Tagung des Europäischen Rates am 15. und 16. Dezember 2005 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Einrichtung eines Fonds für die Anpassung an die Globalisierung. Daraufhin legte die Europäische Kommission am 3. März 2006 den entsprechenden Verordnungsentwurf zur Errichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung vor.

Ziel des Europäischen Globalisierungsfonds ist es, Arbeitnehmer zu fördern, die aufgrund des zunehmenden Wettbewerbsdrucks durch die fortschreitende Globalisierung arbeitslos geworden sind. Die Unterstützungsmaßnahmen konzentrieren sich auf Arbeitnehmer, die in Gebieten arbeitslos wurden, die von Störungen des Wirtschaftsgeschehens aufgrund von Veränderungen im Welthandelsgefüge am stärksten betroffen sind.

Ab dem 1. Januar 2007 soll dieser Fonds den Europäischen Sozialfonds (ESF) und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ergänzen. Der Europäische Globalisierungsfonds soll mit Mitteln von bis zu 500 Mio. Euro jährlich ausgestattet werden und jährlich zwischen 35 000 und 50 000 Arbeitskräfte in der Europäischen Union unterstützen.

Für die Bewilligung der Förderung durch die Europäische Kommission müssen die Anträge der Mitgliedstaaten neben dem Nachweis der Zuschussfähigkeit auch begründete Analysen der Verbindung zwischen Entlassungen und den strukturellen Veränderungen im Welthandelsgefüge, der Unvorhersehbarkeit der Entlassungen und Aussagen zu den erwarteten Auswirkungen der Entlassungen auf die lokale, regionale oder nationale Beschäftigung enthalten. Der Europäische Globalisierungsfonds erfasst Arbeitsplatzverluste, die zurückzuführen sind auf:

- massive Anstiege der Importe in die Europäische Union

- einen allmählichen Rückgang des Marktanteils der Europäischen Union in einem bestimmten Sektor
- Standortverlagerungen in Drittländer (nicht innerhalb der Europäischen Union).

Hierdurch müssen in einem Unternehmen oder in einem Sektor mindestens 1 000 Arbeitskräfte entlassen werden. Es können auch Arbeitskräfte in einem Subunternehmen oder Lieferanten eines Entlassungen planenden Unternehmens Anspruch auf Fondsmittel haben. Bei Unternehmen muss der Stellenabbau in einer Region erfolgen, in der die Arbeitslosigkeit über dem Durchschnitt der Europäischen Union (gemessen gemäß der gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS Niveau III) oder des betreffenden Mitgliedstaates liegt. Auf Sektorebene bedeutet dies, dass die Zahl der Entlassungen mindestens ein Prozent der regionalen Beschäftigung (gemessen gemäß der gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS Niveau II) entsprechen muss.

Der Europäische Globalisierungsfonds gewährt keine unmittelbaren Hilfen an Unternehmen, sondern fördert lediglich einzelne Arbeitskräfte. Die durch die Folgen der Globalisierung arbeitslos gewordenen Personen sollen durch verschiedene Maßnahmen, so z. B. durch Unterstützung bei der Arbeitssuche, durch Berufsberatung, personalisierte Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, Hilfe bei Outplacement und Unterstützung des Unternehmertums, Unterstützung einer Unternehmensgründung, vorübergehende Einkommensbeihilfen für Beschäftigte sowie vorübergehende Lohnzulagen für über 50-jährige Arbeitnehmer, wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden.

Die Europäische Kommission unterbreitet den Förderantrag dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament, die als Haushaltsbehörde darüber entscheiden, ob und in welcher Höhe der Mitgliedstaat die beantragten Fördergelder erhält. Die maximale Förderdauer beträgt 18 Monate.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Finanzausschuss** hat die Vorlage in seiner 36. Sitzung am 25. Oktober 2006 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Ablehnung. Er ist der Auffassung, dass ein Globalisierungsfonds, der allein dem Präsidenten der Europäischen Kommission unterstellt sei, nicht nur allein vor dem Hintergrund, dass die Europäische Union generell im Bereich der Arbeitsmarktpolitik keine Kompetenz habe, das falsche Instrument darstelle. Der Finanzausschuss erachtet eine weitere Zersplitterung von Arbeitsmarktinstrumenten über die europäische Ebene hinaus als wenig sinnvoll.

Der **Haushaltsausschuss** hat die Vorlage in seiner 16. Sitzung am 11. Mai 2006 beraten und empfiehlt einvernehmlich Ablehnung. Die Kompetenz der Europäischen Union im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist angezweifelt worden.

Die Einrichtung des Globalisierungsfonds führe zu einer weiteren Aufsplitterung von Arbeitsmarktinstrumenten.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat die Vorlage in seiner 24. Sitzung am 29. November 2006 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und DIE LINKE, bei Abwesenheit der Vertreter der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat die Vorlage in seiner 21. Sitzung am 28. Juni 2006 beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Vorlage in seiner 17. Sitzung am 10. Mai 2006 ohne Aussprache beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat die Vorlage in seiner 19. Sitzung am 27. September 2006 beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat die Vorlage in seiner 19. Sitzung am 27. September 2006 ohne Aussprache beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat die Vorlage in seiner 18. Sitzung am 20. September 2006 beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat die Vorlage in seiner 11. Sitzung am 17. Mai 2006 ohne Aussprache beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat die Vorlage in seiner 21. Sitzung am 27. September 2006 beraten und empfiehlt Kenntnisnahme.

#### IV. Beratung im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Vorlage in seiner 23. Sitzung am 29. November 2006 beraten.

Die Fraktion der FDP hat in einem Antrag (Ausschussdrucksache 16(21)0192) unter Hinweis auf die fehlende Zuständigkeit der Europäischen Union die Ablehnung des Europäischen Globalisierungsfonds gefordert. Fragen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stellten eine Aufgabe der Mitgliedstaaten dar. Außerdem sei die Verordnung auch aus Subsidiaritätserwägungen heraus abzulehnen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Antrag der Fraktion der FDP mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE, und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP abgelehnt und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE, und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, in Kenntnis der Unterrichtung über die gemäß § 93 der Geschäftsordnung an die Ausschüsse überwiesenen Unionsvorlagen und Unionsdokumente auf Drucksache 16/1207 Nr. 1.12 den in der Beschlussempfehlung wiedergegebenen Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD anzunehmen.

Berlin, den 29. November 2006

**Veronika Bellmann**  
Berichterstatlerin

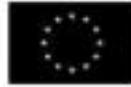
**Dr. Martin Schwanholz**  
Berichterstatter

**Markus Löning**  
Berichterstatter

**Alexander Ulrich**  
Berichterstatter

**Rainer Steenblock**  
Berichterstatter

Anlage



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 14. März 2006 (16.03)  
(OR. en)**

**7301/06**

**Interinstitutionelles Dossier:  
2006/0033 (COD)**

**SOC 127  
ECOFIN 96  
FSTR 11  
COMPET 62**

**VORSCHLAG**

---

der:	Europäischen Kommission
vom:	3. März 2006
Betr.:	Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage den mit Schreiben von Herrn Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, an den Generalsekretär/Hohen Vertreter, Herrn Javier SOLANA, übermittelten Vorschlag der Europäischen Kommission.

---

Anl.: KOM(2006) 91 endgültig



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 1.3.2006  
KOM(2006) 91 endgültig

2006/0033 (COD)

Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**  
**zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung**

(von der Kommission vorgelegt)

{SEK(2006) 274, SEK(2006) 314, SEK(2006) 315 }

## BEGRÜNDUNG

### **1. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

#### **1.1. Allgemeiner Kontext**

Eine verstärkte Marktöffnung und internationaler Wettbewerb eröffnen neue Möglichkeiten für wirtschaftliche Dynamik, Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen hoher Qualität. Allerdings sind Arbeitsplatzverluste in weniger wettbewerbsfähigen Sektoren eine unvermeidliche Auswirkung der Öffnung des Handels und der Globalisierung: mit diesen Anpassungskosten der Handelsöffnung sollte man rechnen und sie durch angemessene Strategie- und Finanzinstrumente auffangen.

Es besteht beträchtliche Asymmetrie zwischen den Vorteilen der Öffnung, die diffus sind und häufig einige Zeit brauchen, bis sie zu Tage treten, und den ungünstigen Wirkungen, die deutlicher sichtbar sind, unmittelbar eintreten und sich auf bestimmte Einzelpersonen und Gebiete konzentrieren. Wie kürzlich durch mehrere Studien und von internationalen Institutionen hervorgehoben wurde, kann diese Asymmetrie – wenn man ihr nicht sachgemäß Rechnung trägt und ihr entsprechend begegnet – zu einer verzerrten Wahrnehmung der Globalisierung führen und als Ergebnis die öffentliche Unterstützung für Handelsliberalisierung und Marktöffnung untergraben.

Es besteht breite Übereinstimmung in der Union, dass man den negativen Effekten weit gehender struktureller Veränderungen im Welthandelsgefüge entgegentreten muss, insbesondere, was die Bürger anbelangt, deren Beschäftigung und Lebensunterhalt durch verstärkten Wettbewerb und Marktöffnungen in erheblichem Maße in Frage gestellt werden.

Dies ist ein Gebot der Fairness und Solidarität – Grundwerte der Gesellschaften der Union –, das eindeutig eine europäische Dimension aufweist, da die Gemeinschaft für die Außenhandelspolitik zuständig ist und somit für Entscheidungen, die zu verstärktem Handel und wachsender Handelsliberalisierung führen. Daher folgt, dass die Union auch die Kosten für die von ihr verfolgte Politik tragen muss, vor allem für eine Handelspolitik, die zwar insgesamt für die europäische Wirtschaft und für die Beschäftigung von Nutzen ist, die aber in gewissem Umfang Entlassungen auslöst. Es handelt sich auch um ein Gebot der Effizienz, da Maßnahmen zu Gunsten einer schnellen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt Übergänge erleichtern und beschleunigen können, z. B. dadurch, dass Zeiten der Arbeitslosigkeit und zu geringe Nutzung des Humankapitals begrenzt werden.

#### **1.2. Begründung des Vorschlags**

Der Bericht der Kommission zum Thema „Europäische Werte in der globalisierten Welt“<sup>1</sup> unterstrich vor kurzem die Vorteile der Marktöffnung und des verstärkten internationalen Wettbewerbs, hob aber auch hervor, dass wir *„den einzelnen Menschen beistehen (müssen), indem wir diejenigen, deren Arbeitsplätze verschwinden, mit den richtigen Maßnahmen unterstützen und ihnen helfen, rasch eine neue Arbeit zu finden.“*

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission „Europäische Werte in der globalisierten Welt“, KOM (2005)525 endgültig vom 20.10.2005.

Vor diesem Hintergrund schlug Kommissionspräsident Barroso vor, einen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung einzurichten<sup>2</sup>, im Folgenden als „der EGF“ bezeichnet. Dieser würde einen europäischen Ansatz darstellen, um denen zu helfen, die sich an die Folgen der Globalisierung anpassen: ein Zeichen der Solidarität der Vielen, die aus der Öffnung Vorteile ziehen, für die Wenigen, die sich mit dem plötzlichen Schock des Arbeitsplatzverlusts konfrontiert sehen.

Auf der Tagung des Europäischen Rates vom 15.-16. Dezember 2005 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs die Einrichtung eines Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, *„der zusätzliche Unterstützung für Arbeitnehmer, die aufgrund größerer Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge arbeitslos geworden sind, bereitstellen und sie bei Umschulung und Stellensuche unterstützen soll. Die Intervention des Fonds unterliegt strengen Kriterien in Bezug auf das Ausmaß der Wirtschaftsverlagerung und ihrer Auswirkungen auf die Volkswirtschaften auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene“*.

Die Vorstellung, dass der Handel zum Abbau von Arbeitsplätzen führt, zusammen mit der Vorstellung, dass eine handelsbedingte Umstellung besonders viele Arbeitsplätze kostet, ist ein überzeugendes Argument für eine gezielte Unterstützung für Anpassungen. Zwar sind in erster Linie die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, sich mit den negativen Folgen der Handelsanpassungen auseinander zu setzen, die EU sollte aber über ein eigenes Instrument verfügen, um Arbeitnehmer zu unterstützen, die durch handelsbedingte Anpassungen mit einer europäischen Dimension (angesichts ihres Umfangs und ihrer Auswirkungen) arbeitslos geworden sind.

### **1.3. Ziele des Vorschlags**

Zweck des EGF ist es, die Solidarität der Union mit Arbeitnehmern zu demonstrieren, die durch eine Handelsliberalisierung arbeitslos geworden sind. Die Unterstützung des EGF gilt Menschen, d.h. Arbeitnehmern; seine Interventionen sind geografisch ausgerichtet. Die Unterstützungsmaßnahmen konzentrieren sich auf Arbeitnehmer, die in den Gebieten arbeitslos geworden sind, die von Störungen des Wirtschaftsgeschehens aufgrund von Veränderungen im Welthandelsgefüge am stärksten betroffen sind. Da Störungen der Wirtschaftsentwicklung in allen – kleinen wie großen – Mitgliedstaaten auftreten können, stehen die Interventionen des EGF den Arbeitnehmern in allen Mitgliedstaaten zur Verfügung.

Im Einzelnen wird der EGF in Fällen intervenieren, in denen weit gehende strukturelle Veränderungen im Welthandelsgefüge zu einer schwerwiegenden Störung des Wirtschaftslebens führen, wie einer Standortverlagerung in Drittländer oder einem massiven Anstieg der Importe oder zu einem allmählichen Rückgang des Marktanteils der EU in einem bestimmten Sektor führen. Die Unterstützung des EGF soll dazu dienen, die betreffenden Personen wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, wobei vorhandene und neue Beschäftigungsmöglichkeiten genutzt und die Anpassungskosten für die betreffenden Arbeitnehmer, Regionen und Orte begrenzt werden sollen.

Aus mehreren empirischen Studien geht hervor, dass die Anpassungskosten für Arbeitnehmer höher sein können, deren Arbeitsplätze durch die Handelsentwicklung verlagert worden sind als für andere Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren. Arbeitnehmer, die in international

---

<sup>2</sup> Schreiben vom 20. Oktober 2005 an den Präsidenten des EU-Ministerrats und den Präsidenten des Europäischen Parlaments.

stark wettbewerbsfähigen Sektoren arbeitslos werden, erleben längere Zeiten der Arbeitslosigkeit – und bei einer Neueinstellung höhere Gehaltseinbußen – als Arbeitnehmer in anderen Sektoren. Dies geht im Allgemeinen darauf zurück, dass durch die Handelsentwicklung verdrängte Arbeitnehmer im Durchschnitt älter sind und eher Bildungsabschlüsse aufweisen, die an neu entstehende Beschäftigungsanforderungen nicht voll angepasst sind.

Da durch die Handelsentwicklung verdrängte Arbeitnehmer im Vergleich zu anderen Arbeitnehmern möglicherweise mit beträchtlichen Anpassungsherausforderungen konfrontiert werden, können sich gezielte Unterstützungsmaßnahmen und Wiederbeschäftigungsdienstleistungen als angemessen und wirksam erweisen, wenn Handelsschocks spezifische Regionen im Übermaß treffen und auf den lokalen Arbeitsmärkten zu weit reichenden Freisetzungen führen, wobei gleichzeitig nur wenige Alternarbeitsplätze in der Region verfügbar sind.

Handelsbedingte Freisetzungen haben auch höhere Anpassungskosten in den Gebieten zur Folge, die in starkem Maße von im Niedergang befindlichen Sektoren und Berufen abhängen. Eine gezielte Unterstützung ist auch dann besonders angezeigt, wenn ganze Wirtschaftssektoren von Folgen der Handels- und Investitionsliberalisierung betroffen sind; das Problem wird dann besonders akut, wenn diese im Niedergang befindlichen Sektoren in bereits benachteiligten Regionen angesiedelt sind. Daher sind die geografischen Auswirkungen der angekündigten Arbeitsplatzverluste in einem gegebenen Unternehmen oder Sektor eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass eine Intervention des EGF ausgelöst wird.

Die Intervention des EGF sollte nach strengen, transparenten und messbaren Kriterien erfolgen, damit eine objektive Auswahl von Anträgen ermöglicht wird. Eine Unterstützung durch den EGF ist für Arbeitnehmer aus allen Arten von Unternehmen in gleicher Weise und unter denselben Bedingungen verfügbar, da Veränderungen im Welthandelsgefüge multinationale und nationale Unternehmen genauso wie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) betreffen.

Angesichts der veränderlichen und unvorhersehbaren Faktoren, die die Aktionen dieses neuen Instruments auslösen, sollte die Verordnung auch die Möglichkeit zulassen, die Kriterien anzupassen, sobald Erfahrungen mit der Durchführung des EGF vorliegen, vor allem hinsichtlich der Interventionskriterien. Insbesondere sollte die Überarbeitung der Verordnung eine Möglichkeit bieten, die EGF-Interventionskriterien, falls erforderlich, anzupassen, um sicherzustellen, dass sie alle Gegebenheiten und Merkmale sämtlicher Mitgliedstaaten angemessen einbeziehen, einschließlich der relativen Größe der Arbeitsmärkte.

Der EGF wird einen Finanzbeitrag für Maßnahmen als Teil eines Pakets personalisierter Dienstleistungen bereitstellen, mit denen die betroffenen arbeitslosen Arbeitnehmer wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden sollen. Er soll ein ganzes Spektrum personalisierter Dienstleistungen finanzieren, die auf die spezifischen Bedürfnisse der von Entlassungen betroffenen Arbeitnehmer zugeschnitten sind. Auf diese Weise verbindet man aktive Maßnahmen, wie zum Beispiel Unterstützung bei der Arbeitssuche, mit vorübergehenden Einkommensbeihilfen für Beschäftigte; erfahrungsgemäß sind Lohnzuschüsse, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich Arbeit bezahlt macht, dann äußerst wirksam bei der Steigerung der Erwerbsbeteiligung, wenn sie mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einhergehen.

Somit soll der EGF einen Beitrag dazu leisten, die Bedingungen für die *Flexicurity* innerhalb der EU zu schaffen: einen Ausgleich zwischen Flexibilität und Arbeitsplatzsicherheit, bei dem es darum geht, die Aussichten der Menschen auf Arbeit und die Nutzung neuer Fähigkeiten zu verbessern und gleichzeitig die Flexibilität zu fördern, die vonnöten ist, um den neuen Herausforderungen der Globalisierung zu entsprechen.

Die Unterstützung durch den EGF wird zusätzlich zu den Anstrengungen der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gewährt. Er unterstützt keine von der Globalisierung beeinträchtigten Unternehmen und sein Finanzbeitrag ersetzt nicht Verpflichtungen von Unternehmen, die sich aus dem nationalen Recht oder aus Kollektivvereinbarungen ergeben.

Der EGF wird ausschließlich auf Ersuchen eines Mitgliedstaats tätig. Werden mehrere Tochterunternehmen einer multinationalen Gesellschaft in der Union gleichzeitig geschlossen, so kann dies dazu führen, dass mehrere Mitgliedstaaten Anträge auf einen Finanzbeitrag des EGF einreichen; die Kommission wird jeden Antrag getrennt untersuchen, um festzustellen, ob die Kriterien und Bedingungen für eine Mobilisierung des EGF gegeben sind.

Sobald die beabsichtigten Entlassungen gemäß den Artikeln 1 und 3 der Richtlinie 75/129/EWG<sup>3</sup> angezeigt sind, könnten die betroffenen Arbeitnehmer möglichst bald unterstützt werden. Zwar muss jede Intervention des EGF eigens durch einen Beschluss des Rates und des Europäischen Parlaments genehmigt werden, die als Haushaltsbehörde der Gemeinschaft tätig werden, der antragstellende Mitgliedstaat könnte jedoch unverzüglich selber aktiv werden, ohne auf den Finanzierungsbeschluss oder die tatsächliche Auszahlung des Finanzbeitrags zu warten. Auf diese Weise könnte der Zeitraum zwischen der vorherigen Anzeige und den tatsächlichen Entlassungen (der häufig durch EU-Rechtsvorschriften und nationales Recht vorgesehen und festgelegt ist) in vollem Umfang genutzt werden, um die personalisierten Dienstleistungen für betroffene Arbeitnehmer einzuleiten.

#### **1.4. Übereinstimmung mit anderen Politikbereichen und Zielen der Europäischen Union**

Die hauptsächliche Reaktion der Europäischen Union auf die Möglichkeiten und Herausforderungen der Globalisierung und Handelsanpassung besteht darin, den Wandel in den Griff zu bekommen: die Lissabon-Strategie setzt die Rahmenbedingungen für Modernisierung und Reform, die zu Wachstum und mehr Arbeitsplätzen führen. Die Finanzinstrumente der Union – insbesondere die Strukturfonds – sind in zunehmendem Maße darauf ausgerichtet, diese Zielsetzungen zu verwirklichen; die Partnerschaft wird durch die Einbeziehung der Sozialpartner über den autonomen sozialen Dialog verstärkt.

Die Strukturfonds sind die Grundlage für eine strategische Vorgehensweise; sie dienen mittel- bis langfristig über einen Programmplanungszyklus von sieben Jahren zum Aufbau des Human- und Sachkapitals. Insbesondere der Europäische Sozialfonds (ESF) hat folgende Anliegen als Prioritäten gesetzt: Vorwegnahme und Bewältigung des Wandels durch zunehmende Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen, Erweiterung des Zugangs zur Beschäftigung und zur Beteiligung am Arbeitsmarkt, Verstärkung der sozialen Eingliederung benachteiligter Menschen und Bekämpfung von Diskriminierungen sowie die Förderung von Reformpartnerschaften. Mit Hilfe des neuen Programms Lebenslanges Lernen

---

<sup>3</sup> ABl. L 48 vom 22.2.1975, S. 29.

(2007-2013), insbesondere über das Unterprogramm Leonardo da Vinci, wird die Entwicklung innovativer Ausbildungsinstrumente möglich, die spezifischen Qualifikationsanforderungen entsprechen können.

Der neue Fonds ergänzt bestehende Strategien und Finanzinstrumente, einschließlich der Gemeinschaftsstrategien zur Antizipierung und Begleitung von Umstrukturierungen. Allerdings verbindet der EGF, im Gegensatz zu diesen, eine geografische Dimension mit spezifischen und zielgerichteten Unterstützungsmaßnahmen, die ausschließlich auf personalisierte Unterstützung für die Wiedereingliederung in das Erwerbsleben von Arbeitnehmern ausgerichtet sind, die von der Entwicklung internationaler Handelsabläufe betroffen sind.

Eine Überschneidung mit Maßnahmen im Rahmen anderer gemeinschaftlicher Politikbereiche, insbesondere der Kohäsionspolitik, wird mit Hilfe einer Reihe von Bestimmungen vermieden, die den Anwendungsbereich des Instruments eindeutig festlegen; dabei wird eine Doppelfinanzierung ausgeschlossen und ausdrücklich eine Koordinierung mit sonstigen Unterstützungsmaßnahmen aus Finanzierungsquellen der Gemeinschaft vorgesehen.

Schließlich sollten – während der EGF das allgemeine Ziele verfolgt, arbeitslose Arbeitnehmer zu unterstützen – die Kommission und die antragstellenden Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Beiträge des EGF in Übereinstimmung mit den im Vertrag niedergelegten Grundsätzen der Gleichstellung der Geschlechter und der Nichtdiskriminierung bereitgestellt werden und nicht Arbeitslosengeld- oder Vorruhestandszahlungen durch die Mitgliedstaaten ersetzen wird.

## **2. ANHÖRUNG VON INTERESSIERTEN KREISEN UND FOLGENABSCHÄTZUNG**

### **2.1. Anhörung von interessierten Kreisen**

Über den EGF erhalten die Mitgliedstaaten Finanzbeiträge. Die Verordnung entspricht den Standpunkten der Mitgliedstaaten, wie es in den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 15.-16. Dezember 2005 heißt, auf der die Einrichtung eines Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung beschlossen wurde.

Über die Globalisierung vor dem umfassenderen Hintergrund der wirtschaftlichen Umstrukturierung und der Beschäftigung ist schon seit einiger Zeit ein Dialog zwischen der Kommission und den Sozialpartnern im Gange. Die zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner zu Unternehmensumstrukturierungen und den Europäischen Betriebsräten gemäß Artikel 138 Absatz 3 EG-Vertrag wurde am 31. März 2005 eingeleitet<sup>4</sup>. Um die uneingeschränkte Einbeziehung der Sozialpartner zu gewährleisten, wird die Kommission diesen Vorschlag bei den nächsten Sitzungen des Ausschusses für den sozialen Dialog und der Sektoralen Konferenz vorlegen.

---

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission „Umstrukturierung und Beschäftigung“, KOM (2005)120 endgültig vom 31.3.2005.

## **2.2. Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Die interne Analysekapazität der Kommission wurde ausgiebig genutzt; dabei hat man sich auf Studien und Berichte im Rahmen der Handels-, Beschäftigungs- und Kohäsionspolitik gestützt.

## **2.3. Folgenabschätzung**

Eine Folgenabschätzung ist durchgeführt worden.

Dabei ist man zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die Option der Einrichtung eines spezifischen besonderen Fonds auf EU-Ebene zur Unterstützung von durch die Handelsentwicklung arbeitslos gewordenen Arbeitnehmern in den Fällen, in denen derartige Entlassungen zu beträchtlichen ungünstigen Auswirkungen in einer gegebenen Region geführt haben, die vorzuziehende Option ist. Die Unterstützung des EGF kommt lediglich zusätzlich zu den Aktivitäten der Mitgliedstaaten auf der angemessenen geografischen Ebene zum Tragen. Diese Unterstützung des EGF sollte die Form personalisierter, auf die speziellen Bedürfnisse der betroffenen Arbeitnehmer zugeschnittener Unterstützungsdienstleistungen annehmen.

## **3. RECHTLICHE ASPEKTE**

### **3.1. Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme**

Ziel des Vorschlags ist die Einrichtung des EGF, mit dem die Gemeinschaft in die Lage versetzt wird, gezielte Unterstützung für die Wiedereingliederung von Arbeitnehmern in das Erwerbsleben zu leisten, die auf Grund weit reichender struktureller Veränderungen im Welthandelsgefüge arbeitslos geworden sind.

### **3.2. Rechtsgrundlage**

Die Rechtsgrundlage für diese Verordnung findet sich in Artikel 159 Absatz 3. Dieser ermöglicht dem Rat, gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen tätig zu werden, falls sich spezifische Aktionen außerhalb der Strukturfonds und unbeschadet der im Rahmen der anderen Politiken der Gemeinschaft beschlossenen Maßnahmen als erforderlich erweisen.

Spezifische Maßnahmen außerhalb der Strukturfonds werden als notwendig erachtet, um gezielte Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitnehmer durchzuführen, die wegen weit gehender struktureller Veränderungen im Welthandelsgefüge arbeitslos geworden sind, sofern derartige Entlassungen sich in beträchtlichem Maße negativ auf die regionale oder lokale Wirtschaftsentwicklung auswirken. Indem er entlassenen Arbeitnehmern zu einer Wiedereingliederung in die Beschäftigung verhilft, leistet der Fonds einen Beitrag zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Union.

### **3.3. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit**

Die Gemeinschaft kann gemäß dem in Artikel 5 EG-Vertrag festgelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden, um die Erreichung der Ziele der Solidarität zu fördern. Die Zielsetzungen des Fonds können nicht von den einzelnen Mitgliedstaaten verwirklicht werden, da es sich bei dem EGF um eine Manifestation der Solidarität unter den Mitgliedstaaten handelt.

Für eine Mobilisierung von Finanzbeiträgen des EGF ist die Zustimmung beider Teile der Haushaltsbehörde erforderlich, sodass die Solidarität der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten insgesamt zum Ausdruck kommt. Auf diese Weise leistet der Vorschlag einen Beitrag dazu, das Ziel der Solidarität in der EU für die betroffenen Arbeitnehmer und die EU-Bürger im Allgemeinen verständlicher zu machen.

In Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus. Die den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtungen sind ein Ausdruck der Notwendigkeit, den betroffenen Arbeitnehmern zu einer raschen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu verhelfen. Der Verwaltungsaufwand für die Gemeinschaft und die nationalen Behörden ist daher auf das Maß begrenzt worden, das für die Kommission erforderlich ist, damit sie ihre Verantwortung für die Ausführung des Gemeinschaftshaushalts wahrnehmen kann. Evaluierungen werden auf Initiative und unter der Verantwortung der Kommission durchgeführt.

Da der Finanzbeitrag an die Behörden der Mitgliedstaaten geht, wird von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangt, einen Bericht über die Verwendung des Finanzbeitrags vorzulegen. Insbesondere wird darauf geachtet sicherzustellen, dass die vorgeschriebenen Verfahren eine möglichst schnelle Entscheidungsfindung erlauben.

### **3.4. Wahl des Instruments**

Der Vorschlag sollte in Form einer Verordnung vorgelegt werden. Andere Mittel wären nicht angemessen, da das Ziel nur durch ein unmittelbar geltendes Rechtsinstrument verwirklicht werden kann.

## **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Der Höchstbetrag für die Ausgaben des Fonds beläuft sich auf bis zu 500 Mio. € zu jeweiligen Preisen jährlich. Gemäß den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom Dezember 2005 und in Übereinstimmung mit der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, auf die sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission einigen müssen, werden in dem mehrjährigen Finanzrahmen keine besonderen Finanzbestimmungen für den Fonds vorgesehen; ausgehend von dieser Voraussetzung schlägt die Kommission vor, das Ausmaß der „Unterschreitungen“ bei der Finanzierung des EGF in einem gegebenen Jahr (Jahr *n*) folgendermaßen festzulegen:

1. Erstens der Spielraum bis zur Haushaltsobergrenze für Verpflichtungsermächtigungen des vorangegangenen Jahres, d. h. der Unterschiedsbetrag zwischen den gesamten Verpflichtungsermächtigungen in dem mehrjährigen Finanzrahmen und den gesamten Verpflichtungsermächtigungen, die in den Haushaltsplan des Jahres *n-1* eingesetzt worden sind;
2. zweitens, wenn der oben angegebene Betrag nicht ausreicht, gestrichene Verpflichtungsermächtigungen der vorangegangenen zwei Jahre.

Die Mittel werden über einen Berichtigungshaushaltsplan mobilisiert, sofern erforderlich, unter Bezugnahme auf den wie oben dargestellt festgelegten Betrag. Um den

Entscheidungsfindungsprozess zu verschlanken, wird die Kommission die Vorschläge gegebenenfalls „partienweise“ im Laufe des Haushaltsjahrs vorlegen.

## **5. WEITERE ANGABEN**

### **5.1. Überprüfungsklausel**

Der Vorschlag schließt die Möglichkeit einer Überprüfung ein, nachdem die Kommission den ersten Jahresbericht vorgelegt hat, mit dem Ziel, dem in Artikel 1 festgesetzten Anwendungsbereich und den dort niedergelegten Zielsetzungen besser entsprechen zu können.

2006/0033 (COD)

Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES****zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 159 Absatz 3,

auf Vorschlag der Kommission<sup>1</sup>,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>2</sup>,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen<sup>3</sup>,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251<sup>4</sup>,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Ungeachtet der insgesamt positiven Auswirkungen der Globalisierung auf Wachstum und Beschäftigung in der Gemeinschaft, ist es angezeigt, einen Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (im Folgenden als „der EGF“ bezeichnet) einzurichten, mit dessen Hilfe die Gemeinschaft ihre Solidarität mit den aufgrund von Veränderungen im Welthandelsgefüge arbeitslos gewordenen Arbeitnehmern unter Beweis stellen könnte.
- (2) Der EGF sollte eine spezifische, einmalige Unterstützung bereitstellen, um die Wiedereingliederung von Arbeitnehmern in das Erwerbsleben in Gebieten oder Sektoren zu erleichtern, die unter dem Schock einer schwer wiegenden Störung der Wirtschaftsentwicklung zu leiden haben.
- (3) Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung sollten nach strengen Interventionskriterien in Bezug auf das Ausmaß der Störung des Wirtschaftsgeschehens und ihrer Auswirkungen auf einen gegebenen Sektor oder ein bestimmtes geografisches Gebiet festgelegt werden, damit sichergestellt ist, dass der Finanzbeitrag des EGF sich auf die am stärksten betroffenen Teile der Gemeinschaft konzentriert.

---

1 xxx  
2 ABl. C, S. .  
3 ABl. C, S. .  
4 ABl. C, S. .

- (4) Die Aktivitäten des EGF sollten schlüssig und mit den anderen Politikbereichen der Gemeinschaft vereinbar sein und mit dem Acquis Communautaire übereinstimmen.
- (5) Eine im Rahmen dieser Verordnung finanzierte Maßnahme sollte keine finanzielle Unterstützung von anderen gemeinschaftlichen Finanzinstrumenten erhalten.
- (6) Gemeinschaftshilfe sollte nur auf Antrag des betroffenen Mitgliedstaats gewährt werden. Die Kommission sollte die Gleichbehandlung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Anträge gewährleisten.
- (7) Zur Erleichterung der Durchführung dieser Verordnung sollten Aufwendungen ab dem Datum zuschussfähig sein, ab dem ein Mitgliedstaat nach der Anzeige beabsichtigter Entlassungen, gemäß Richtlinie 75/129/EWG<sup>5</sup>, personalisierte Dienstleistungen für die betroffenen Arbeitnehmer erbringt. Entsprechend der Notwendigkeit einer fokussierten Reaktion, die eigens auf eine Wiedereingliederung in das Erwerbsleben abzielt, sollte eine Frist für die Nutzung des Finanzbeitrags des EGF gesetzt werden.
- (8) Die Mitgliedstaaten sollten für die Umsetzung des Finanzbeitrags und für die Verwaltung und Kontrolle der mit Gemeinschaftsmitteln unterstützten Maßnahmen verantwortlich bleiben, und zwar gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften<sup>6</sup>. Die Mitgliedstaaten sollten über die Verwendung des erhaltenen Finanzbeitrags Rechenschaft ablegen.
- (9) Da die Mitgliedstaaten die Ziele der zu ergreifenden Maßnahmen nicht hinreichend erreichen können und diese daher wegen der Größenordnung und der Auswirkungen der Maßnahmen sich besser auf Gemeinschaftsebene erreichen lassen, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip des Artikels 5 EG-Vertrag Maßnahmen beschließen. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip sollte diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinausgehen.

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

### *Artikel 1*

#### **Gegenstand und Anwendungsbereich**

1. Durch diese Verordnung wird ein Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (im Folgenden als „der EGF“ bezeichnet) eingerichtet, um die Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, Unterstützung für Arbeitnehmer, die aufgrund weit reichender Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge arbeitslos geworden sind, in den Fällen bereitzustellen, in denen diese Entlassungen eine beträchtliche negative Auswirkung auf die regionale oder lokale Wirtschaftsentwicklung haben.

---

<sup>5</sup> ABl. L 48 vom 22.2.1975, S. 29.

<sup>6</sup> ABl. L 48 vom 22.2.1975, S. 1.

2. In dieser Verordnung werden Regeln für die Tätigkeit des EGF festgelegt, um eine schnelle Wiedereingliederung in das Erwerbsleben von Arbeitnehmern zu erleichtern, die von aus Handelsentwicklungen herrührenden Entlassungen betroffen sind.

### *Artikel 2*

#### **Interventionskriterien**

Ein Finanzbeitrag des EGF wird in den Fällen bereitgestellt, in denen weit gehende strukturelle Veränderungen im Welthandelsgefüge zu einer schwerwiegenden Störung des Wirtschaftsgeschehens führen, insbesondere zu einem massiven Anstieg der Importe in die EU oder einem allmählichen Rückgang des Marktanteils der EU in einem bestimmten Sektor oder einer Standortverlagerung in Drittländer, die folgende Konsequenzen hat:

- (a) mindestens 1000 Entlassungen in einem Unternehmen, darunter auch arbeitslos gewordene Beschäftigte bei Zulieferern oder nachgeschalteten Herstellern, in einer Region, in der die Arbeitslosigkeit gemessen auf NUTS-III-Niveau über dem Durchschnittswert in der EU oder dem betreffenden Mitgliedstaat liegt,  
oder
- (b) mindestens 1000 Entlassungen innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten in einem oder mehreren Unternehmen in einem Sektor, gemessen auf NACE-2-Niveau, was mindestens 1 % der auf NUTS-II-Niveau gemessenen regionalen Beschäftigung entspricht.

### *Artikel 3*

#### **Zuschussfähige Maßnahmen**

Ein Finanzbeitrag im Rahmen dieser Verordnung wird für Maßnahmen als Teil eines koordinierten Pakets personalisierter Dienstleistungen bereitgestellt, mit denen arbeitslose Arbeitnehmer wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden sollen, darunter:

- (a) aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie Unterstützung bei der Arbeitssuche, Berufsberatung, auf die Person zugeschnittene Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, einschließlich von Maßnahmen für IKT-Qualifikationen, Hilfe bei Outplacement und Förderung des Unternehmertums oder Beihilfe zur Unternehmensgründung;
- (b) spezielle zeitlich begrenzte Einkommensbeihilfen für Beschäftigte, wie zum Beispiel Beihilfen für die Arbeitssuche, Mobilitätsbeihilfen, Lohnzuschüsse für Personen, die an Ausbildungsmaßnahmen teilnehmen und vorübergehende Lohnzulagen für Arbeitnehmer im Alter von mindestens 50 Jahren, die bereit sind, gegen ein niedrigeres Entgelt wieder in den Arbeitsmarkt einzutreten.

*Artikel 4***Art des Finanzbeitrags**

Die Kommission stellt einen Finanzbeitrag in Form einer einmaligen Zahlung bereit, der im Rahmen der zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission geteilten Mittelverwaltung gemäß Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe b und Absätze 5 und 6 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 umgesetzt wird.

*Artikel 5***Anträge**

1. Der Mitgliedstaat reicht innerhalb von 10 Wochen nach dem Datum, zu dem die in Artikel 2 für eine Mobilisierung des EGF festgelegten Bedingungen gegeben sind, einen Antrag auf einen Finanzbeitrag aus dem EGF bei der Kommission ein.
2. In den Anträgen sind Angaben zu folgenden Punkten zu machen:
  - (a) Eine begründete Analyse der Verbindung zwischen den Entlassungen und den weit gehenden strukturellen Veränderungen im Welthandelsgefüge; Nachweis der Zahl der Entlassungen und Erläuterung der Unvorhersehbarkeit dieser Entlassungen;
  - (b) Benennung der Unternehmen, die Entlassungen vornehmen (nationale oder multinationale Unternehmen), und der Kategorien der gezielt zu unterstützenden Arbeitnehmer;
  - (c) erwartete Auswirkungen der Entlassungen auf die lokale, regionale oder nationale Beschäftigung;
  - (d) spezifische zu finanzierende Maßnahmen und Aufschlüsselung ihrer geschätzten Kosten, einschließlich ihrer Komplementarität mit von den Strukturfonds finanzierten Maßnahmen;
  - (e) Datum, ab dem der betreffende Mitgliedstaat personalisierte Dienstleistungen für die betroffenen Arbeitnehmer erbracht hat oder zu erbringen gedenkt;
  - (f) Verfahren für die Anhörung der Sozialpartner;
  - (g) Behörde, die für Management und Finanzkontrolle gemäß Artikel 18 verantwortlich ist.
3. Unter Berücksichtigung der von den Mitgliedstaaten und den betreffenden Unternehmen durchgeführten Maßnahmen, die sich aus dem nationalen Recht oder aus Kollektivvereinbarungen ergeben, und unter besonderer Beachtung der von dem Europäischen Sozialfonds (im Folgenden als „der ESF“ bezeichnet) finanzierten Maßnahmen müssen die Angaben gemäß Absatz 2 eine kurze Beschreibung der getroffenen und geplanten Maßnahmen der nationalen Behörde und der betreffenden Unternehmen enthalten, einschließlich einer Schätzung der Kosten.

4. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission auch die von ihr für die Bewertung der Einhaltung der Interventionskriterien benötigten statistischen und sonstigen Angaben auf der am besten geeigneten geografischen Ebene.
5. Anhand der in Absatz 2 aufgeführten Informationen bewertet die Kommission zusammen mit dem betreffenden Mitgliedstaat, ob die Bedingungen für die Bereitstellung eines Finanzbeitrags im Rahmen dieser Verordnung gegeben sind.
6. Die Kommission gewährleistet die Gleichbehandlung der von den Mitgliedstaaten eingereichten Anträge.

#### *Artikel 6*

##### **Komplementarität, Überwachung der Einhaltung und Koordinierung**

1. Unterstützung aus dem EGF tritt nicht an die Stelle von Maßnahmen, für die die Unternehmen aufgrund des nationalen Rechts oder wegen Kollektivvereinbarungen verantwortlich sind.
2. Unterstützung aus dem EGF ergänzt Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.
3. Maßnahmen, für die ein Finanzbeitrag aus dem EGF bereitgestellt wird, müssen sich in Übereinstimmung mit dem EG-Vertrag und Rechtsakten befinden, die gemäß dessen Bestimmungen verabschiedet worden sind.
4. Gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten gewährleisten die Kommission und die Mitgliedstaaten die Koordinierung der Unterstützung aus Gemeinschaftsfonds.
5. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die spezifischen Maßnahmen, für die ein Finanzbeitrag aus dem EGF bereitgestellt wird, nicht auch eine Unterstützung von anderen gemeinschaftlichen Finanzinstrumenten erhalten.

#### *Artikel 7*

##### **Gleichstellung von Frauen und Männern und Nichtdiskriminierung**

Die Kommission und die Mitgliedstaaten fördern die Gleichstellung von Männern und Frauen und gewährleisten die Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung beim Zugang zu einer Unterstützung aus dem EGF.

#### *Artikel 8*

##### **Technische Unterstützung auf Initiative der Kommission**

1. Auf Initiative der Kommission kann der EGF im Rahmen einer Obergrenze von 0,35 % der für das betreffende Jahr verfügbaren Finanzmittel zur Finanzierung von Maßnahmen zur Begleitung, Information, administrativen und technischen

Unterstützung, Prüfung, Kontrolle und Evaluierung eingesetzt werden, die für die Durchführung dieser Verordnung erforderlich sind.

2. Derartige Aufgaben werden im Einklang mit der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates sowie ihren für diese Art der Haushaltsausführung geltenden Durchführungsvorschriften ausgeführt.

*Artikel 9***Information und Publizität**

Die Mitgliedstaaten informieren über die finanzierten Maßnahmen und machen diese allgemein bekannt. Die Informationen sind für die Arbeitslosen und die breite Öffentlichkeit bestimmt. Sie sollen die Rolle der Gemeinschaft betonen und gewährleisten, dass der Beitrag des EGF in Erscheinung tritt.

*Artikel 10***Festsetzung des Finanzbeitrags**

1. Die Kommission setzt auf der Grundlage der gemäß Artikel 5 Absatz 5 vorgenommenen Bewertung, unter besonderer Berücksichtigung der Zahl der Entlassungen, der vorgeschlagenen Maßnahmen und der geschätzten Kosten, möglichst umgehend einen Betrag für den im Rahmen der verfügbaren Mittel gegebenenfalls bereitzustellenden Finanzbeitrag fest.

Der Betrag darf 50% der in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe d erwähnten geschätzten Kosten nicht übersteigen.

2. Kommt die Kommission auf der Grundlage der gemäß Artikel 5 Absatz 5 vorgenommenen Bewertung zu dem Schluss, dass die Voraussetzungen für die Bereitstellung eines Finanzbeitrags im Rahmen dieser Verordnung erfüllt sind, leitet sie schnellstmöglich das in Artikel 12 festgelegte Verfahren ein.
3. Kommt die Kommission aufgrund der gemäß Artikel 5 Absatz 5 vorgenommenen Bewertung zu dem Schluss, dass die Voraussetzungen für die Bereitstellung eines Finanzbeitrags im Rahmen dieser Verordnung nicht erfüllt sind, teilt sie dies schnellstmöglich dem betreffenden Mitgliedstaat mit.

*Artikel 11***Zuschussfähige Ausgaben**

Ausgaben für einen Beitrag des EGF sind ab dem Datum zuschussfähig, ab dem ein Mitgliedstaat nach der Ankündigung von Massentlassungen personalisierte Dienstleistungen für die betroffenen Arbeitnehmer erbringt.

*Artikel 12***Haushaltsverfahren**

1. Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass aus dem EGF ein Finanzbeitrag bereitgestellt werden sollte, unterbreitet sie der Haushaltsbehörde einen Vorschlag, der zur Bewilligung von Mitteln in Höhe des gemäß Artikel 10 festgesetzten Betrags erforderlich ist.

Ein Vorschlag gemäß Absatz 1 umfasst Folgendes:

- (a) Die gemäß Artikel 5 Absatz 5 durchgeführte Bewertung mit einer Zusammenfassung der Angaben, anhand deren diese Bewertung vorgenommen wurde;
  - (b) den Nachweis, dass die Kriterien gemäß Artikel 2 erfüllt sind;
  - (c) eine Begründung der vorgeschlagenen Beträge.
2. Die Kommission legt die Vorschläge der Haushaltsbehörde partienweise vor.
- Am 1. Juli jedes Jahres muss mindestens ein Viertel des jährlichen Höchstbetrags des EGF verfügbar bleiben, damit ein bis Ende des Jahres auftretender Bedarf gedeckt werden kann.
3. Sobald die Haushaltsbehörde die Mittel zur Verfügung gestellt hat, fasst die Kommission einen Beschluss über einen Finanzbeitrag.

#### *Artikel 13*

#### **Auszahlung und Verwendung des Finanzbeitrags**

1. Im Anschluss an den Beschluss gemäß Artikel 12 Absatz 3 stellt die Kommission den Finanzbeitrag für den Mitgliedstaat in Form einer einmaligen Zahlung bereit.
2. Der Mitgliedstaat verwendet den Finanzbeitrag sowie etwaige darauf anfallende Zinsen innerhalb von 18 Monaten nach dem Datum, ab dem die Ausgaben gemäß Artikel 11 zuschussfähig sind.

#### *Artikel 14*

#### **Verwendung des Euro**

Alle Beträge in den Anträgen, Beschlüssen über einen Finanzbeitrag und Berichten im Rahmen dieser Verordnung sowie in allen sonstigen einschlägigen Dokumenten lauten auf Euro.

#### *Artikel 15*

#### **Schlussbericht und Abschluss**

1. Spätestens sechs Monate nach Ablauf des Zeitraums gemäß Artikel 13 Absatz 2 legt der Mitgliedstaat der Kommission einen Bericht über die finanzielle Abwicklung des Finanzbeitrags, einschließlich Informationen über die Art der Maßnahmen und die wichtigsten Ergebnisse, zusammen mit einer Erklärung vor, in der die Ausgaben begründet und, sofern angebracht, Angaben über die Komplementarität der Maßnahmen mit den vom ESF finanzierten Maßnahmen gemacht werden.

2. Spätestens sechs Monate, nachdem die Kommission alle Angaben gemäß Absatz 1 erhalten hat, wickelt sie den Finanzbeitrag aus dem EGF ab.

#### *Artikel 16*

##### **Jahresbericht**

1. Ab dem Jahr 2008 legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 1. Juli eines jeden Jahres einen Bericht über die im Vorjahr im Rahmen dieser Verordnung erfolgten Tätigkeiten vor. Dieser Bericht enthält insbesondere Angaben zu den eingereichten Anträgen, den gefassten Beschlüssen, den finanzierten Maßnahmen und zur Abwicklung des bereitgestellten Finanzbeitrags.
2. Der Bericht wird den Sozialpartnern zur Information übermittelt.

#### *Artikel 17*

##### **Evaluierung**

1. Die Kommission führt auf eigene Initiative und in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten folgende Evaluierungen durch:
  - (a) eine Halbzeitevaluierung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der erreichten Ergebnisse;
  - (b) eine Ex-post-Evaluierung.
2. Die Ergebnisse der Evaluierung werden der Haushaltsbehörde und den Sozialpartnern zur Information übermittelt.

#### *Artikel 18*

##### **Management und Finanzkontrolle**

1. Unbeschadet der Verantwortung der Kommission für die Durchführung des allgemeinen Haushalts der Europäischen Gemeinschaften sind die Mitgliedstaaten in erster Linie für die Verwaltung der durch den Fonds unterstützten Maßnahmen und die Finanzkontrolle der Maßnahmen verantwortlich. Zu diesem Zweck unternehmen sie unter anderem folgende Schritte:
  - (a) Sie überprüfen, ob Verwaltungs- und Kontrollvorkehrungen vorgesehen worden sind und so vorgenommen werden, dass sichergestellt wird, dass die Gemeinschaftsmittel effizient und ordnungsgemäß in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des wirtschaftlichen Finanzmanagement verwendet werden;
  - (b) sie überprüfen, ob die finanzierten Maßnahmen ordnungsgemäß durchgeführt worden sind;

- (c) sie stellen sicher, dass finanzierte Aufwendungen auf überprüfbaren Unterlagen beruhen sowie ordnungsgemäß und den Regeln entsprechend getätigt wurden;
  - (d) sie verhindern Unregelmäßigkeiten und spüren diese auf und berichtigen sie und sie ziehen rechtsgrundlos gezahlte Beträge einschließlich von Zinsen auf verspätete Zahlungen, sofern angebracht, wieder ein. Sie machen darüber der Kommission Mitteilung und halten sie über den Fortschritt von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren auf dem Laufenden.
2. Die Mitgliedstaaten nehmen die erforderlichen finanziellen Korrekturmaßnahmen vor, wenn eine Unregelmäßigkeit festgestellt wird. Die Korrekturmaßnahmen der Mitgliedstaaten bestehen darin, dass der Finanzbeitrag der Gemeinschaft ganz oder teilweise gestrichen wird. Der Mitgliedstaat zieht Beträge ein, die durch eine aufgespürte Unregelmäßigkeit verloren gegangen sind und zahlt sie an die Kommission zurück; wenn der Betrag nicht innerhalb der dem entsprechenden Mitgliedstaat eingeräumten Frist zurückgezahlt wird, fallen Verzugszinsen an.
- Können einem Empfänger rechtsgrundlos ausgezahlte Beträge nicht wieder eingezogen werden, so ist der Mitgliedstaat dafür verantwortlich, dass die dem allgemeinen Haushalt der Europäischen Union verloren gegangenen Beträge erstattet werden.
3. Die Kommission ergreift im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Ausführung des allgemeinen Haushalts der Europäischen Gemeinschaften alle erforderlichen Schritte, um zu überprüfen, ob die finanzierten Maßnahmen gemäß den Grundsätzen des wirtschaftlichen und effizienten Finanzmanagements gemäß den Bestimmungen der Verordnung (EG, Euratom) des Rates Nr. 1605/2002 durchgeführt werden. Insbesondere stellt sie sicher, dass die Mitgliedstaaten über reibungslos funktionierende Management- und Kontrollsysteme verfügen.
- Zu diesem Zweck können Kommissionsbeamte oder –bedienstete, unbeschadet der Befugnisse des Rechnungshofes oder der von den Mitgliedstaaten gemäß nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften durchgeführten Prüfungen, vor Ort Prüfungen, einschließlich von Stichprobenkontrollen, der aus dem Fonds finanzierten Maßnahmen mit einer Voranmeldung von mindestens einem Werktag vornehmen. Die Kommission macht darüber dem betreffenden Mitgliedstaat Mitteilung, um die erforderliche Unterstützung zu erhalten. Beamte oder Bedienstete des betreffenden Mitgliedstaats können sich an derartigen Prüfungen beteiligen.
4. Der Mitgliedstaat trägt dafür Sorge, dass sämtliche Unterlagen über angefallene Ausgaben der Kommission und dem Rechnungshof während eines Zeitraums von drei Jahren nach der Abwicklung des aus dem EGF erhaltenen Finanzbeitrags zur Verfügung gehalten werden.

*Artikel 19***Rückerstattung des Finanzbeitrags**

1. Liegt der Betrag der tatsächlichen Kosten einer Maßnahme unter dem gemäß Artikel 12 angegebenen geschätzten Betrag, so fordert die Kommission vom Mitgliedstaat die Rückerstattung des entsprechenden Betrags des erhaltenen Finanzbeitrags.
2. Hat der Mitgliedstaat die in dem Beschluss über einen Finanzbeitrag aufgeführten Verpflichtungen nicht eingehalten, so unternimmt die Kommission die erforderlichen Schritte, um von ihm die vollständige oder teilweise Rückerstattung des erhaltenen Finanzbeitrags zu fordern.
3. Bevor die Kommission eine Entscheidung gemäß Absatz 1 oder Absatz 2 trifft, nimmt sie eine angemessene Prüfung des Falls vor und räumt dem Mitgliedstaat insbesondere einen bestimmten Zeitraum ein, innerhalb dessen er seine Bemerkungen übermitteln kann.
4. Kommt die Kommission nach Abschluss der erforderlichen Überprüfungen zu dem Schluss, dass ein Mitgliedstaat sich nicht an die Verpflichtungen nach Artikel 18 Absatz 1 hält, beschließt sie, falls eine Einigung nicht erreicht worden ist und der Mitgliedstaat die Korrekturmaßnahmen nicht innerhalb einer von der Kommission gesetzten Frist vorgenommen hat, unter Berücksichtigung etwaiger Bemerkungen des Mitgliedstaats, innerhalb von drei Monaten nach Beendigung der oben erwähnten Frist die erforderlichen finanziellen Korrekturmaßnahmen dadurch vorzunehmen, dass sie den Beitrag des Fonds zu der fraglichen Maßnahme ganz oder teilweise streicht. Beträge, die durch eine aufgespürte Unregelmäßigkeit verloren gegangen sind, werden wieder eingezogen, und wenn der Betrag nicht innerhalb der dem entsprechenden Mitgliedstaat eingeräumten Frist zurückgezahlt wird, fallen Verzugszinsen an.

*Artikel 20***Überprüfungsklausel**

Auf der Grundlage des ersten der in Artikel 16 vorgesehenen Jahresberichte können das Europäische Parlament und der Rat diese Verordnung auf Vorschlag der Kommission überprüfen, um sicherzustellen, dass die Solidaritäts-Zielsetzungen des EGF verwirklicht werden und dass bei ihren Bestimmungen die wirtschaftlichen, sozialen und geografischen Merkmale sämtlicher Mitgliedstaaten angemessen berücksichtigt werden.

Das Europäische Parlament und der Rat überprüfen in jedem Fall diese Verordnung bis zum 31. Dezember 2013.

*Artikel 21*

**Inkrafttreten**

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Sie gilt ab dem 1. Januar 2007.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Brüssel, den

*Im Namen des Europäischen Parlaments,  
Der Präsident*

*Im Namen des Rates,  
Der Präsident*

## FINANZBOGEN

### **1. BEZEICHNUNG DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS**

Vorschlag für eine VERORDNUNG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (der EGF)

### **2. ABM/ABB-RAHMEN**

Politikbereich(e) und Tätigkeit(en):

Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung

### **3. HAUSHALTSLINIEN**

#### **3.1. Haushaltslinien (operative Linien sowie Linien für entsprechende technische und administrative Unterstützung (vormalige BA-Linien)), mit Bezeichnung**

Zwei Haushaltslinien unter Rubrik 1A<sup>1</sup>

Verwaltungsausgaben: 04.0601

Mitgliedstaaten: 04.0601

#### **3.2. Dauer der Maßnahme und ihrer finanziellen Auswirkungen**

Unbegrenzt, wobei die Möglichkeit besteht, bis zu 500 Mio. EUR jährlich zu jeweiligen Preisen auf der Grundlage von Einzelfällen von der Haushaltsbehörde zur Verfügung stellen zu lassen, um eine zusätzliche Unterstützung für Arbeitnehmer, die aufgrund weit reichender Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge arbeitslos geworden sind, auf Vorschlag der Kommission über einen Berichtigungshaushaltsplan bereitzustellen.

---

<sup>1</sup> Der Höchstbetrag für die Ausgaben des Fonds beläuft sich auf bis zu 500 Mio. € jährlich in jeweiligen Preisen. Gemäß den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom Dezember 2005 und in Übereinstimmung mit der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, auf die sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission einigen müssen, werden in dem mehrjährigen Finanzrahmen keine besonderen Finanzbestimmungen für den Fonds vorgesehen; ausgehend von dieser Voraussetzung schlägt die Kommission vor, das Ausmaß der „Unterschreitungen“ bei der Finanzierung des EGF in einem gegebenen Jahr (Jahr *n*) folgendermaßen festzulegen:

Erstens der Spielraum bis zur Haushaltsobergrenze für Verpflichtungsermächtigungen des vorangegangenen Jahres, d. h. der Unterschiedsbetrag zwischen den gesamten Verpflichtungsermächtigungen in dem mehrjährigen Finanzrahmen und den gesamten Verpflichtungsermächtigungen, die in den Haushaltsplan des Jahres *n-1* eingesetzt worden sind; -zweitens, wenn der oben angegebene Betrag nicht ausreicht, gestrichene Verpflichtungsermächtigungen der vorangegangenen zwei Jahre.

Die Mittel werden über einen Berichtigungshaushaltsplan mobilisiert, sofern erforderlich, unter Bezugnahme auf den wie oben dargestellt festgelegten Betrag. Um den Entscheidungsfindungsprozess zu verschlanken, wird die Kommission die Vorschläge gegebenenfalls „partienweise“ im Laufe des Haushaltsjahrs vorlegen.



**Im Höchstbetrag nicht enthaltene Verwaltungsausgaben<sup>2</sup>**

Personal- und Nebenkosten (NGM)	8.2.5	d	0,864	0,864	0,864	0,864	0,864	0,864	
Sonstige im Höchstbetrag nicht enthaltene Verwaltungskosten, außer Personal- und Nebenkosten (NGM)	8.2.6	e							

**Geschätzte Gesamtkosten für die Finanzierung der Maßnahme**

<b>VE insgesamt, einschließlich Personalkosten</b>		a+c +d+ e	p.m.						
<b>ZE insgesamt, einschließlich Personalkosten</b>		b+c +d+ e	p.m.						

**Angaben zur Kofinanzierung**

Sieht der Vorschlag eine Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten oder sonstige Einrichtungen vor (bitte auflisten), so ist in der nachstehenden Tabelle die voraussichtliche Höhe der entsprechenden Beiträge anzugeben (beteiligen sich mehrere Einrichtungen an der Kofinanzierung, so können Zeilen in die Tabelle eingefügt werden):

*in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)*

Kofinanzierung durch		Jahr n	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5 und Folgejahre	Insgesamt
.....	f							
<b>ZE insgesamt, einschließlich Kofinanzierung</b>	a+c +d+ e+f							

**4.1.2. Vereinbarkeit mit der Finanzplanung**

- X Der Vorschlag ist mit der derzeitigen Finanzplanung vereinbar.
- X Der Vorschlag macht eine Anpassung der betreffenden Rubrik der Finanziellen Vorausschau erforderlich.
- X Der Vorschlag erfordert möglicherweise eine Anwendung der Interinstitutionellen Vereinbarung (z. B. Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments oder Änderung der Finanziellen Vorausschau).

**4.1.3. Finanzielle Auswirkungen auf die Einnahmen**

- X Der Vorschlag hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Einnahmen.

<sup>2</sup> Ausgaben, die unter Kapitel xx 01 fallen, außer solchen bei Artikel xx 01 04 oder xx 01 05.

- Folgende finanzielle Auswirkungen auf die Einnahmen sind zu erwarten:

***NB: Einzelheiten und Anmerkungen zur Berechnungsmethode sind diesem Finanzbogen als Anhang beizufügen.***

in Mio. EUR (1 Dezimalstelle)

Haushalts- linie	Einnahmen	Stand vor der Maß- nahme [Jahr n-1]	Stand nach der Maßnahme							
			[Jahr n]	[n+1]	[n+2]	[n+3 ]	[n+4]	[n+5]		
	<i>a) Einnahmen nominal</i>									
	<i>b) Veränderung</i>	$\Delta$								

*(Beschreibung für jede einzelne Einnahmenlinie; falls sich die Auswirkungen auf mehrere Linien erstrecken, ist die Tabelle um die entsprechende Zeilenzahl zu verlängern).*

**4.2. Personalbedarf (Vollzeitäquivalent – Beamte, Zeitbedienstete und externes Personal) – Einzelheiten hierzu siehe Abschnitt 8.2.1**

Jährlicher Bedarf	Jahr n	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5 und Folge- jahre
Personalbedarf insgesamt	8	8	8	8	8	8

**5. MERKMALE UND ZIELE**

**Einzelheiten zum Hintergrund des vorgeschlagenen Rechtsakts werden in der Begründung dargelegt. Dieser Abschnitt des Finanzbogens sollte folgende ergänzende Informationen enthalten:**

**5.1. Kurz- oder längerfristig zu deckender Bedarf:**

Siehe Begründung

**5.2. Durch die Gemeinschaftsintervention bedingter Mehrwert, Kohärenz des Vorschlags mit anderen Finanzinstrumenten sowie mögliche Synergieeffekte:**

Siehe Begründung

**5.3. Ziele, erwartete Ergebnisse und entsprechende Indikatoren im Rahmen der ABM-Methodik:**

**5.4. Durchführungsmodalitäten (indikative Angaben):**

Nachstehend ist darzulegen, welche Methode(n) für die praktische Durchführung der Maßnahme gewählt wurde(n):

*Geteilte Mittelverwaltung* mit den Mitgliedstaaten, Beschluss über einen Finanzbeitrag

**6. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG**

Überwachung und Bewertung finden in beschränktem Umfang statt, um der Natur des Instruments zu entsprechen und um nationalen Verwaltungen keine unangemessenen Belastungen aufzuerlegen. Allerdings sind in ausgewählten Fällen Kontrollbesuche etwa zur Halbzeit der Durchführung des Finanzbeitrags vorgesehen.

**7. BETRUGSBEKÄMPFUNGSMASSNAHMEN**

Es wird vorgeschlagen, dass Kontroll- und Prüfmaßnahmen von dem betreffenden Mitgliedstaat auf der Grundlage einer Risikoanalyse durchgeführt werden. Der Mitgliedstaat legt der Kommission einen Bericht über die finanzielle Abwicklung jedes Finanzbeitrags mit einer Begründung der Ausgaben vor, wobei sonstige Quellen für im Zuge der betreffenden Operationen erhaltene Finanzmittel anzugeben sind. Der Vorschlag sieht die Möglichkeit von Prüfungen durch Gemeinschaftseinrichtungen gemäß der Haushaltsordnung vor.

**8. RESSOURCEN IM EINZELNEN**

**8.1. Ziele des Vorschlags und Finanzbedarf**

*Verpflichtungsermächtigungen, in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)*

Ziele, Maßnahmen und Outputs (bitte angeben)	Art der Outputs	Durchschnittskosten	Jahr n		Jahr n+1		Jahr n+2		Jahr n+3		Jahr n+4		Jahr n+5 und Folgejahre		INSGESAMT	
			Zahl der Outputs	Gesamtkosten	Zahl der Outputs	Gesamtkosten	Zahl der Outputs	Gesamtkosten								
OPERATIVES ZIEL Nr. 1 .....																
Maßnahme 1																
- Output 1																
- Output 2																
Maßnahme 2																



## 8.2. Verwaltungskosten

### 8.2.1. Art und Anzahl des erforderlichen Personals

Art der Stellen		Zur Verwaltung der Maßnahme einzusetzendes, vorhandenes und/oder zusätzliches Personal (Stellenzahl/Vollzeitäquivalent)					
		Jahr n	Jahr n+1	Jahr n+2	Jahr n+3	Jahr n+4	Jahr n+5
Beamte oder Bedienstete auf Zeit (XX 01 01)	A*/AD	4	4	4	4	4	4
	B*, C*/AS T	2 2	2 2	2 2	2 2	2 2	2 2
Aus Artikel XX 01 02 finanziertes Personal							
Sonstiges, aus Artikel XX 01 04/05 finanziertes Personal							
<b>INSGESAMT</b>		8	8	8	8	8	8

Das Personal wird im Rahmen des APS-Beschlusses oder durch interne Umsetzung angefordert.

### 8.2.2. Beschreibung der Aufgaben, die im Zuge der vorgeschlagenen Maßnahme auszuführen sind

Bewertung von Anträgen, Ausarbeitung von Beschlüssen über einen Finanzbeitrag, Überwachung und Abschluss der finanziellen Unterstützung

### 8.2.3. Zuordnung der Stellen des damit betrauten Statutspersonals

Fünf derzeit für die Programmverwaltung zugewiesene Stellen

### 8.2.4. Sonstige im Höchstbetrag enthaltene Verwaltungsausgaben (XX 01 04/05 – Verwaltungsausgaben)

*in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)*

Haushaltslinie (Nummer und Bezeichnung)	Jahr n	Jahr n+1	Jahr n+2	Jahr n+3	Jahr n+4	Jahr n+5 und Folge jahre	INSGE- SAMT
04.0601							
<b>1 Technische und administrative Unterstützung (einschließlich Personalkosten)</b>							



						jahre	
XX 01 02 11 01 – Dienstreisen							
XX 01 02 11 02 – Sitzungen & Konferenzen							
XX 01 02 11 03 – Ausschüsse							
XX 01 02 11 04 – Studien & Konsultationen							
XX 01 02 11 05 – Informationssysteme							
<b>2 Gesamtbetrag der sonstigen Ausgaben für den Dienstbetrieb (XX 01 02 11)</b>							
<b>3 Sonstige Ausgaben administrativer Art</b> (Angabe mit Hinweis auf die betreffende Haushaltslinie)							
<b>Gesamtbetrag der Verwaltungsausgaben ausgenommen Personal- und Nebenkosten (NICHT im Höchstbetrag enthalten)</b>							

Berechnung – Sonstige nicht im Höchstbetrag enthaltene Verwaltungsausgaben





**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 14 March 2006**

**7301/06  
ADD 1**

**SOC 127  
ECOFIN 96  
FSTR 11  
COMPET 62**

**COVER NOTE**

---

from: Secretary-General of the European Commission,  
signed by Mr Jordi AYET PUIGARNAU, Director

date of receipt: 3 March 2006

to: Mr Javier SOLANA, Secretary-General/High Representative

---

**Subject: Commission Staff Working Document**  
**- Annex to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and**  
**of the Council establishing the European Globalisation adjustment Fund**  
**Impact Assessment**

---

Delegations will find attached Commission document SEC(2006) 274.

---

Encl.: SEC(2006) 274



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 1.3.2006  
SEC(2006) 274

**COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT**

**Annex to the**

**Proposal for a**

**REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL**

**establishing the European Globalisation adjustment Fund**

**IMPACT ASSESSMENT**

**{COM(2006) 91 final}**

### Executive summary

*The opening-up of economies to international competition brings new opportunities in terms of economic dynamism, competitiveness and the creation of high-quality jobs. However, job losses in less competitive sectors are an inevitable impact of trade opening and globalisation.*

*Trade opening leads to an unequal redistribution of gains and losses: there is a significant asymmetry between the overall benefits of openness, which are diffuse and often take some time to materialise, and its adverse effects, which are more visible, immediate and concentrated in specific individuals and areas.*

*The link between opening up the economy and providing assistance in adjusting to its effects is explicit in the US, which has always considered international trade negotiations and the introduction of measures to accompany the effects of opening up the economy to be two sides of the same trade policy.*

*There is a broad consensus within the Union on the need to address the adverse effects of major structural changes in world trade patterns, notably for those citizens whose employment is significantly challenged by increased competition and opening markets. In this context, the objective of the proposal is to enable the EU to support workers made redundant as a result of trade-related adjustment changes. Acting as a sign of the EU solidarity, Community support will complement the efforts of the Member States, at national, regional and local levels.*

*To achieve this objective: two options have been examined: first, maintaining status quo and second, the setting-up of a new Community financial instrument. The former option would imply that support to trade-dislocated workers should be provided by existing Community instruments, namely through the Structural Funds. The latter would result in the setting-up of a dedicated instrument to assist workers made redundant as a result of trade-related adjustments that have a European dimension (by virtue of their scale and impact).*

*These two alternatives have been analysed and evaluated in the light of the overall objective pursued and of their expected economic and social impacts. The analysis has led to the conclusion that the option of setting up a specific, dedicated Fund at EU level to assist trade-related redundant workers in those cases where such redundancies lead to a significant unfavourable impact in a given region is the preferable option. Assistance from the EGF will only intervene in complement to the activities carried out by the Member States at the appropriate territorial level.*

#### 1. PROCEDURAL ISSUES AND CONSULTATION OF INTERESTED PARTIES

The establishment of a European Globalisation Adjustment Fund (hereafter “the EGF”) was proposed by President Barroso in a letter to the European Council and the European

Parliament in advance of the Hampton Court Informal Heads of State or Government meeting of 27 October 2005.

In December 2005, the European Council agreed on the establishment of the EGF, and asked the Commission to present a concrete proposal.

In the establishment of this assessment, extensive use has been made of recent research and analysis carried out by the Commission, notably DG Employment and Social Affairs, DG Trade, DG Enterprise and Bureau of European Policy Advisors (BEPA), the EU Economy 2005 Review<sup>1</sup> which have worked on the effects on employment of globalisation in general, delocalisation and outsourcing. In particular information has been drawn from the “EU *Competitiveness and Industrial location*” report of BEPA, October 2005<sup>2</sup>, and from “*Employment in Europe 2004*”, chapter V *Globalisation and labour markets: a EU perspective*, DG EMPL, 2004.

The OECD’s most recent analytical work on trade and structural adjustment, in particular *Trade and Structural Adjustment*, Report (2005); *The impact of structural policies on trade-related adjustments and the shift to services*, Working paper, April 2005; *Employment Outlook*, 2005 have been used as references.

In addition, qualitative and quantitative information has been drawn from the US experience on trade adjustment assistance (see point 2.3. below) and in particular the following policy papers: *Measuring the costs of trade-related job loss*, Lori G. Kletzer Institute for International Economics, July 2001, “*Imports, Exports, and American Jobs: Understanding the Links and What They Mean for U.S. Workers*,” Center for National Policy, Trade Policy: Forging a New Consensus, July 2003, *Reforming trade adjustment assistance: keeping a 40-year promise*. H. Rosen, Institute for international Economics, February 2002.

Given the time constraints, this proposal has not been the subject of a dedicated, specific consultation process. However, the challenge of globalization, in the broader context of economic restructuring and employment, is the subject of an on-going dialogue between the Commission and the social partners. The second-phase consultation of social partners on corporate restructuring and European works councils under Article 138(3) of the Treaty was launched on 31 March 2005<sup>4</sup>. The Commission is following the work of the social partners and will look at the progress made at the 2006 Tripartite Social Summit.

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2005/ee605/ee605en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee605/ee605en.pdf)

<sup>2</sup> [http://europa.eu.int/comm/dgs/policy\\_advisers/experts\\_groups/gepa/docs/eu\\_competitiveness\\_and\\_industrial\\_location.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/policy_advisers/experts_groups/gepa/docs/eu_competitiveness_and_industrial_location.pdf)

<sup>3</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2004/sep/eie2004\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/sep/eie2004_en.html)

<sup>4</sup> Commission communication on restructuring and employment, COM (2005)120 final, 31.3.2005.

## 2. PROBLEM DEFINITION

### 2.1. The challenge of adjusting to structural changes in world trade patterns

The opening-up of markets to international competition represents new opportunities in terms of economic dynamism, competitiveness, and the creation of high-quality jobs. In the past four decades, international trade in goods and services has increased dramatically, and some developing countries have increased their participation in world-wide trade, notably China, India and Brazil<sup>5</sup>.

All EU Member States, with different intensities, have experienced a strong shift to services over the past decade. While manufacturing employment has declined in most Member States in absolute and relative terms, this has been more than compensated by a strong growth in employment in services. However, persistent levels of unemployment and weak employment creation in several EU countries show that adjustment has been insufficient.

While the opening-up of markets produces overall benefits for growth and employment<sup>6</sup>, it also involves costly transformations. New employment opportunities in higher-quality and more productive sectors are frequently accompanied by job losses in less competitive sectors, especially in manufacturing: relocation in this sector has led to heavily localised job losses concentrated on specific types of workers<sup>7</sup>.

The challenge for the Union is to ensure that the adjustment process, as part of a broader adaptation to structural changes resulting from globalisation, works as smoothly as possible. Meeting this challenge thus depends on the capacity of the Member States and the Union to positively manage change while limiting the adjustment costs for individuals, territories and society.

When trends in employment, job loss and trade flows are brought together, some basic patterns emerge. Research confirms the sensitivity of employment and job loss to fluctuations in import price and import share. There is an association between employment decline, import share gain, export loss and weak domestic demand for the handful of industries that are traditionally import-competing<sup>8</sup>. Empirical studies equally show that the economic magnitude of these costs, while difficult to assess, generally remains limited compared to the potential gains of trade openness (in most cases, the ratio of costs to benefits is around one to twenty). However, the overall impact of these costs can be much greater (*an illustration of these points is given in annexes 1 to 5*).

- Costs are generally **concentrated in particularly disadvantaged sectors**, and therefore their impact is greater than if they were uniformly distributed across the

---

<sup>5</sup> Employment in Europe 2004, Globalisation and labour markets: a EU perspective

<sup>6</sup> For an overview of globalisation trends, drivers and outlook, see for ex. Economic Policy Committee: "Responding to the Challenges of Globalisation", ECFIN/EPC (2005) REP/54448 final, 22.11.2005.

<sup>7</sup> Employment in Europe 2004, Globalisation and labour markets: a EU perspective

<sup>8</sup> "Imports, Exports, and American Jobs: Understanding the Links and What They Mean for U.S. Workers," Centre for National Policy, Trade Policy: Forging a New Consensus, July 2003,

whole population. Furthermore, international trade results in job losses in manufacturing more often than in other sectors; and among manufacturing industries, displacement rates tend to be higher in sectors where international competition is most intense, such as textiles, clothing or automobiles. Data for Canada, the US and 14 EU Member States indicate that annual displacement rates (i.e. the number of workers experiencing permanent layoffs during a year as a share of average employment) are significantly higher in manufacturing than in the services sector;

- The nature of these costs implies they are **not directly offset by gains** from trade openness (price decreases for consumers, gains in variety and efficiency, diffusion of technologies, economies of scale...). Furthermore, costs and benefits materialise on a **different time scale**: costs tend to be more significant in the first years following openness (the effects of increased foreign competition are felt rapidly in less competitive sectors), while most gains (notably efficiency gains resulting from an improved allocation of factors of production) require more time to take full effect.
- Costs and benefits are also typically **dissociated in space**: since the ability of sectors to derive benefits from trade openness depends on their international competitiveness, the overall picture is marked by contrast. The spatial concentration of industrial and services activities (in particular the production of exchanged goods), together with the correlative specialisation of regions, convert these sector disparities into territorial disparities;
- Some regions suffer from the adjustments induced by trade opening in certain sectors, while others benefit from the expansion of sectors based in their area. Shocks quite often have a **strong regional or local impact** when a particular industry or sector is affected. The existence in Europe of high average unemployment rates and persistently high regional unemployment rates concentrated in certain regions<sup>9</sup>, reduces the scope to effectively address trade-related adjustment. The territorial dimension is thus critical: in declining regions, job losses constitute a clear cost; and benefits derived from comparative advantages are only apparent in dynamic regions;
- **Costs borne by trade-dislocated workers tend to be higher** than those borne by other job losers. Recent studies compare the adjustment costs borne by trade-displaced workers with those borne by other job losers, using the industry involved to determine whether a layoff is related to international competition. Re-employment rates following displacement in the EU are lower than in the US, averaging 57% overall and just 52% in high-international-competition industries within manufacturing<sup>10</sup>. Replacement rates relative to potential earnings in new employment can be especially low for older job losers. The wage loss seems to be particularly pronounced for high-tenured blue-collar workers, further adding to the problems of re-integrating displaced manufacturing workers.

---

<sup>9</sup> Recent figures from Eurostat (October 2005) indicate that regional unemployment in the EU25 ranges from 2.4% to 32.8%.

<sup>10</sup> Employment Report, OECD 2005

- The table hereafter compares the annual displacement rates in the US with parallel estimates for the EU and Canada. The differences in displacement rates across industry groupings provide an indication of the importance of international trade in generating permanent layoffs: in all three areas, displacement rates are higher in manufacturing than in services.

*Table 1: Manufacturing workers are displaced more often than service workers, but evidence for a direct link between trade and job loss rates is mixed.*

*Average annual displacement rates (percentage of total employment)*

<i>Industry</i>	<i>Canada 1983-1999</i>	<i>EU countries 1994-2001</i>	<i>US 1979-1999</i>
Manufacturing	6.5	3.7	4.6
<i>High-international-competition</i>	8.3	3.7	5.9
<i>Medium-international-competition</i>	5.9	4.5	6.2
<i>Low-international-competition</i>	5.9	3.5	4.3
Services and utilities	4.5	3.2	1.7
Total employment	6.7	2.8	2.2

*Source: Employment outlook, OECD 2005*

- Costs are mainly **concentrated on less-skilled and more vulnerable workers, in particular women**. Compared with other job losers, displaced manufacturing workers in both EU and the United States tend to be older and less educated, and to have held the lost job for longer. All these characteristics are associated with above-average re-employment difficulties, and with larger earnings losses following re-employment. Trade-displaced workers are also more likely to have vocational skills specific to declining occupations and industries<sup>11</sup>. Moreover trade-related adjustment is likely to have a more significant impact on women, as a result of the high female representation in employment in trade-affected sectors. The most striking difference in the US between import competing displaced workers and other displaced manufacturing workers is the degree to which it is women workers who were displaced from import-competing industries: women accounted for 45% of import-sensitive displaced workers compared to 37% of overall manufacturing workers displaced<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Employment Outlook , OECD 2005

<sup>12</sup>Imports, exports and American jobs: understanding the link and what they mean for American workers, July 2003

- **Mobility** from one sector or one region to another is limited. New jobs that are created are not necessarily taken up by the people who have been made redundant because the location and skills required are different.

The adverse effects of major structural changes in world trade patterns hit developed and developing countries alike. Developing countries also experience job losses in less competitive sectors and low income countries rarely benefit from offshoring. Instead it is often middle income countries that experience a net inflow of jobs and several OECD countries have also experienced a net inflow of service jobs from offshoring in recent years.

In sum, trade opening often leads to an unequal redistribution that should be corrected. This correction is needed not only to ensure social justice, but also for political and economic reasons. In political terms, there is a mismatch that directly fuels rejection of the opening up of the economy. This mismatch stems from the costs - that are limited overall but are visible, tangible and concentrated - and the benefits of the opening-up process, which are often in a different place and at a different time. It is also an economic necessity, since adjustment measures can reduce the costs of change and facilitate transition.

Moreover, for equity reasons, the intensification of public concerns about structural adjustment and trade opening demands that greater attention is given to the costs that such liberalisation process may entail. As underlined recently by several studies and international institutions, such asymmetry - if not properly acknowledged and addressed - may lead to a biased perception of globalisation and, as a result, erode public support for trade liberalisation and market opening.

***The US experience: Globalisation and the perceptions of American workers***

"First, a wide range of public opinion surveys indicates that US citizens recognise both the cost and benefits of integration with the world economy, but they tend to weight more the costs than the benefits. Second, these policy preferences cut more strongly across labour-market skills. Less-skilled workers are much more likely to oppose freer trade than their more skilled counterparts. Third, this skills-preferences gap may reflect very different wage growth levels across skills groups in the US labour market: less skilled workers – a group which constitutes the majority of the US labour force- have had close to zero or even negative real wage growth relative to more skilled workers. While concerns on the impact of globalisation on the environment, human rights and other issues are an important part of the politics of globalisation, it is the link between policy liberalisation, workers interests and individual opinions that forms the foundation for the backlash against liberalisation in the United States". Source: *Globalisation and the perceptions of American workers-K. Scheve and M.J. Slaughter, March 2001.*

## 2.2. The Strategy for Growth and Jobs: the EU response to structural adjustment

Although many of the instruments are at the national level, there are nevertheless a number of areas where the Community has instruments at its disposal to facilitate and coordinate Member State policies and responses.

The Union's overall policy response to the challenge of globalisation, and in particular to trade-related adjustment lies in its *Strategy for Growth and Jobs*, intended to promote competitiveness and employment creation while maintaining solidarity. The Strategy was launched in 2000 and renewed in Spring 2005 by Heads of States and Government. On the basis of common EU guidelines for growth and jobs, which encompass macro-economic, micro-economic and employment policies, each Member State presented its strategy to promote growth and jobs in the form of a national reform programme in Autumn 2005. The Commission recently adopted its first annual progress report on the programmes<sup>13</sup>, in preparation for the 2006 Spring European Council.

Within this framework, the revamped *European Employment Strategy* has stressed the importance of attracting and retaining people in employment, improving the adaptability of workers and enterprises, and increasing investment in human capital through better education and skills<sup>14</sup>.

Furthermore, European-level Social Partners adopted a series of “*Orientations for reference in managing change and its social consequences*”<sup>15</sup> and the Commission has played an active role in supporting policy debate and exchange of experiences<sup>16</sup>, including through the setting up of a European Forum on Restructuring and employment<sup>17</sup>.

Financially, the thrust of the Community's response to globalisation and trade adjustment takes the form of anticipation and management of structural changes, through the Structural Funds multi-annual long-term programming. The Structural Funds for the period 2007-2013 will be geared to support Member States' efforts to promote growth and employment and address in an anticipatory way the changes in national and regional economies and labour market resulting from globalisation and economic dislocation.

## 2.3. The US Trade Adjustment Assistance Programme (TAA)

The link between opening up the economy and providing assistance in adjusting to its effects is explicit in the US, which has always considered international trade negotiations and the introduction of measures to accompany the effects of opening up the economy to be two sides of the same trade liberalisation policy. The US is so far unique within the

---

<sup>13</sup> [http://europa.eu.int/growthandjobs/annual-report\\_en.htm](http://europa.eu.int/growthandjobs/annual-report_en.htm)

<sup>14</sup> See Council Decision of 12.07.2005 on the Guidelines for the employment policies of the Member States.

<sup>15</sup> Orientations for reference in managing change and its social consequences + Annex: case studies 16/10/2003

<sup>16</sup> BEPA study on “EU competitiveness and industrial location” of October 2005

<sup>17</sup> COM(2005)120 “Restructuring and employment - Anticipating and accompanying restructuring : the role of the European Union” (COM(2005) 120 final, 31/03/2005)

OECD in having operated a dedicated programme for trade-displaced workers: the Trade Adjustment Assistance Programme (TAA), established in 1962.

The TAA programme is national in scope, and is in principle available to all workers losing their jobs due to imports. While its eligibility criteria and benefits have varied through the years, the TAA does not aim to provide support to all workers that are negatively affected by trade. For example, a redundant worker who loses a job as a result of a production shift to Mexico may be eligible for the benefits, whereas a worker whose employers delocalise the plant to China may not be.

The TAA offers a more generous set of unemployment benefits and active labour market policies to workers certified as trade-displaced, than are available to other displaced workers. However, the mix of services offered by the TAA – especially the relative emphasis placed on supplementary unemployment benefits versus training – has fluctuated quite markedly since the programme was enacted. In fact, the history of the TAA illustrates the difficulty of objectively identifying trade-displaced workers:

*The US Trade Adjustment Assistance (TAA): a programme in constant evolution*

The TAA programme was created in 1962 by the US Trade Expansion Act, which implemented an early round of multilateral tariff reductions under the GATT system (e.g. tariffs on imports from the European Community were cut by 50%). The programme aimed to help workers in sectors in decline as a result of trade liberalisation, facilitating their transition to growth sectors through the provision of income support and re-employment services. The programme also offered assistance to firms in need of restructuring. Since 1962, over 3 million workers have been certified eligible for TAA, out of which about 2 million workers have received assistance.

Historically, the generosity of the TAA programmes has closely tracked the different trade negotiation rounds, the approval of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and, more recently, the renewal of the President's trade-promotion authority to pursue WTO negotiations. Thus, the generosity and composition of the TAA assistance have fluctuated markedly during the more than 40-year history of the programme. The Trade Act of 1974, in advance of the Tokyo Round of GATT negotiations, relaxed the stringent eligibility requirements, which kept the number of beneficiaries low during the 1960s and early 1970s. Then the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 sharply reduced programme spending during the 1980s, while shifting the spending priority from income support to training. In 1993, the push to enact the NAFTA in the US Congress prompted the creation of a new, somewhat more generous sister programme, the NAFTA Transitional Adjustment Assistance or NAFTA-TAA. In 2002, the Trade Adjustment Assistance Reform Act merged NAFTA-TAA into the TAA, which generally adopted the more generous provisions previously limited to workers affected by trade with Canada and Mexico.

The evolution of the TAA underlines the difficulty of objectively identifying trade-displaced workers and, more generally, of linking redundancies to globalisation. Overly stringent TAA criteria resulted in no workers at all being certified in the first seven years of its existence, and relatively few in the following five. Then, relaxed criteria resulted in a swelling of programme spending to a high of USD 1.6 billion in 1980, when they were once again tightened, partly in response to evaluations suggesting that TAA had become to a considerable degree an overly generous unemployment insurance system for auto workers on temporary layoff. The NAFTA-

TAA expanded eligibility criteria to include workers from upstream suppliers or downstream finishers, as well as those from plants that relocated to Canada or Mexico.

The TAA Reform Act of 2002 also moved towards providing greater income support. For example, the maximum duration of benefit eligibility was extended to 78 weeks, up from 52, and workers participating in remedial education may continue to receive benefits for an additional 26 weeks. The revamped programme also makes it easier to waive the training requirement for receiving income benefits. The TAA now includes a refundable tax credit for health insurance (the Health Care Tax Credit), and an experimental wage insurance programme for trade-displaced workers aged 50 and older (the Alternative Trade Adjustment Assistance programme).

*Source: Employment Outlook, OECD (2005)*

#### **2.4. The rationale for taking action at EU level**

The Community may take steps, in accordance with the principle of subsidiarity laid down in the Treaty, to promote the objective of solidarity across and between Member States. In accordance with the principle of proportionality, the Community should not go beyond what is necessary in order to achieve its objectives.

Community action will express the Union's solidarity towards those severely and personally affected by trade-adjustment redundancies. In this way, the Community contribution, to the extent that it supports and complements national, regional and local efforts to assist workers made redundant, will provide a stimulus to respond appropriately and effectively to the adverse impact of market opening.

The Union is competent to act in this field: Article 159 of the Treaty allows the Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 and after consulting the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, to adopt specific actions which prove to be necessary outside the Structural Funds with a view to achieving the objective of economic and social cohesion provided for in Article 158 of the Treaty. In this way, this proposal will complement the solidarity response provided by the Structural Funds, the Cohesion Fund and the European Union Solidarity Fund.

### **3. OBJECTIVES**

#### **3.1. General policy and operational objectives**

There is a broad consensus within the Union on the need to address the adverse effects of major structural changes in world trade patterns, notably for those citizens whose employment is significantly challenged by increased competition and opening markets. The adjustments costs of trade opening should be acknowledged and effectively addressed through appropriate policy and financial mechanisms.

The objective is to enable the EU to support workers made redundant as a result of trade-related adjustment changes. Community support will be aimed at complementing the

efforts of the relevant Member State, at national, regional and local levels, with a view to quick re-integration into the labour market of the workers concerned.

The assistance of the Union should be targeted at actions which take the form of personalised support services tailored to meet the specific needs of the workers affected. The operational objectives to be achieved by the EGF contribution is to fill one or more of the following gaps, with a view to facilitating fast re-integration into employment of the trade-dislocated workers:

- *Information gaps* could be filled through: job-search assistance, occupational guidance, outplacement assistance and entrepreneurship promotion;
- *Qualification gaps*, through: tailor-made training and re-training, outplacement assistance, and entrepreneurship promotion;
- *Location gaps*, through: job search allowances, re-location allowances;
- *Workers' personal financial gaps*, through: job search allowances, re-location allowances, income support allowances to individuals participating in training activities; wage complementary allowances for workers aged 50 or more, and aid for self-employment.

### 3.2. Consistency with EU policies

Community support will clearly underpin the objectives of the Lisbon strategy, and in particular of the European Employment Strategy, with the overarching objectives of achieving full employment and reducing unemployment and inactivity, improving quality and productivity at work, improving the attractiveness of jobs, and strengthening social and territorial cohesion.

#### **Initiatives announced in the Communication on Restructuring and Employment:**

On 31 March 2005, the European Commission adopted a Communication setting out measures to be developed or strengthened with the aim of ensuring 'improved anticipation and management of restructuring' within the EU.

##### *Refocus the European Employment Strategy*

The Commission proposed to refocus the **European Employment Strategy** around three priorities of direct relevance to restructuring: (i) boosting the labour market participation, (ii) improving the adaptability of workers and companies; and (iii) investing more in 'human capital'. The new Employment Guidelines adopted on 12 July 2005, as part of the Integrated Guidelines fully develop the priorities referred to in the Communication. The package of proposals put forward by the Commission includes

##### *Enhanced coordination between key strands of EU policy*

The Commission argued that **enhanced coordination** is necessary across the range of existing EU policies that are relevant to restructuring, such as industrial, competition, trade and employment policy. The Restructuring Task Force created immediately after the adoption of the Communication has been instrumental in this and reinforced dialogue and exchanges between different Commission services.

*New and refocused Community financial support*

The Communication suggested that EU financial instruments should focus more on restructuring-related developments. Once there is an overall agreement on the 2007-2013 financial perspectives, the Structural Funds, particularly those allocated to the "Competitiveness and Employment" objective (previously "Objective 2") should be more focussed on the support to adaptation to change and restructuring.

As a first step in launching the discussion on the priorities for the new generation of cohesion policy programmes, the Commission published on 6 July 2005 a draft of the **Community Strategic Guidelines** entitled "Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013". The Guidelines set out Community priorities for new programmes in the light of the Lisbon Agenda, which will be supported by the European Regional Development Funds (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund. The Communication calls for better anticipation and positive management of economic restructuring, including the creation of monitoring systems with the involvement of social partners, enterprises and local communities.

#### **4. POLICY OPTIONS**

##### **4.1. No policy change: using existing instruments**

Maintaining status quo would imply that no specific financial instrument will be set up at Community level to help workers made redundant as a result of significant changes in world trade patterns. As a result, support to trade-dislocated workers should be provided by existing Community instruments, namely through the Structural Funds, and in particular the European Social Fund, which supports general active labour market programmes available to all displaced workers and to all unemployed persons under common rules.

In the 2007-2013 programming period, the Structural Funds – and the ESF in particular – will increasingly finance policies and strategies to anticipate and manage change, including adaptation to globalisation. The Structural Funds will be geared towards long-term, anticipative action based on a multi-annual strategic approach. However, long-term anticipative action, as indispensable as it may be, is not always sufficient to allow workers to find a new job quickly. This is predominantly true in the case of severe shocks, measured either by their suddenness, by their unforeseen nature, by their massive effects in terms of number of job losses, or by their impact in already depressed regions or sectors with scarce employment alternatives. In those infrequent but critical situations, one-off, time-limited individualised support (such as active labour market measures and

special work-related and in-work temporary income benefits) is required, in order to help individual workers increase their chances of rejoining the labour market quickly.

#### 4.2. A new Fund: the European Globalisation Adjustment Fund (EGF)

The notion that trade costs jobs, together with the notion that trade-related displacement is particularly costly, creates a compelling case for targeted adjustment assistance. While Member States are responsible in the first instance for tackling the negative consequences of trade adjustment, the EU should have a dedicated instrument to assist workers made redundant as a result of trade-related adjustments that have a European dimension (by virtue of their scale and impact).

The Community could contribute to temporarily cushion the income impact on workers while stimulating and facilitating re-employment. Unemployment benefits are designed to insure workers against job-loss related income falls. However, more can be done to further cushion the income impact, such as through restructuring assistance (cf. the US Trade Adjustment Fund). In the context of such support, it is essential that it is designed so that incentives remain to take up work when an opportunity presents itself<sup>18</sup>.

In this light, in addition to the long-term policies developed at Union as well as national levels, and complementary to them, the EGF would provide support to workers made redundant following trade-related events which severely impact a given area, to help them re-enter the labour market as quickly as possible.

The new EGF cannot and should not aim to help all workers made redundant as a result of trade adjustment. The use of the EGF should rest on a case by case analysis that takes into account the two sequential criteria proposed: first the need to demonstrate the link between the redundancies and changing world trade patterns, and second, the need to demonstrate the impact of the enterprise or the sector-based redundancies on the local or regional economy.

While acknowledging the difficulty of demonstrating a mechanical link between specific redundancies and changing trade patterns, the applicant Member State should be able to provide evidence and justification of a serious economic disruption, brought about by at least one of three elements: *an economic delocalisation to third countries* - shown by a significant shift of productive capacity outside the EU (trade policy being EU-wide, delocalisation between Member States would not fulfil this criteria); *a massive increase of imports* – due to e.g. a reduction or elimination of tariffs, removal of market supports, etc.; or *a progressive decline of the EU market share in a given sector* – shown by export statistics (at NACE 2 level) over a 5-year period.

Trade-related redundancies bring about greater adjustment costs in specific areas, such as localities highly dependent on declining sectors and occupations, or specialised in sectors particularly exposed to international competition. Given the limited amounts of money

---

<sup>18</sup> EU Competitiveness and Industrial Location, BEPA, October 2005

available, the EGF should focus its intervention on adversely affected areas, either when a sudden closure of a large enterprise takes place in a locality which already has a difficult employment situation or when a significant number of smaller enterprises in the same sector are forced to close, particularly in regions which are sector-dependant.

The objective of the proposal i.e. the creation of a Community Fund, can only be achieved through a Community Regulation. Therefore, no other option, notably non-regulatory, can be considered.

As regards the implementation of the EGF, different options could have been envisaged. However, the European Council conclusions clearly stated that no specific financial provision for the Fund will be made in the Financial Perspectives. Furthermore, the Fund should be financed through under-spends against the budget ceilings and from funds which are de-committed. Moreover, each deployment of the Fund, as well as the amount of assistance deemed necessary for each case, will be decided by the budgetary authority, through an amending budget. For this reason, no alternative options have been considered for the implementation of the Fund, which will be delivered following the procedures and mechanisms set up to implement the European Union Solidarity Fund.<sup>19</sup>

It should be acknowledged that this financing arrangement may lead to a certain degree of uncertainty as regards the available funding on annual basis. Moreover, the limited amounts available could result in a situation where demands for intervention would largely exceed the available funds.

## **5. ANALYSIS OF IMPACT**

### **5.1. Expected impact on specific social groups**

#### **5.1.1. Expected impacts of the setting-up of a specific Fund**

The setting-up of a new Fund at EU level would have a clear, direct and positive impact in facilitating the labour market integration of trade-dislocated workers. The beneficiaries would be those directly employed in the enterprises where the redundancies have been announced and occurred, but also those working upstream or downstream in the productive chain provided that there is a clear, demonstrable link.

Such assistance would be particularly beneficial given that, according to recent research, both in the EU and the US adjustment costs for trade-displaced workers appear to be high and exceed those borne by other jobs losers<sup>20</sup>. Moreover, the assistance provided by the Fund would help compensate potential earning losses.

It should be noted that, by definition, it is extremely difficult to forecast the likely number of redundant workers that could be eligible for assistance from the Fund.

---

<sup>19</sup>Proposal for a Regulation establishing the European Union Solidarity Fund COM (2005) 108 final

<sup>20</sup>OECD Policy brief: "Helping workers to navigate in 'globalised' labour markets", June 2005

However, the underlying assumption on the impact of the establishment of the Fund is that approximately **35,000-50,000 dislocated workers per year could benefit from support from the Fund across the EU**. This assumption is based on:

- the maximum amount of annual expenditure provided (up to € 500 million);
- the need to concentrate efforts on redundancies which have a significant impact in a given territorial area;
- an allocation of € 10,000 up to a maximum of € 20,000 per worker (experience of Member States shows that this is the amount required to deliver the envisaged assistance);
- the complementary nature of the Fund in relation to other Community instruments, notably the Structural Funds, and to other national schemes;
- the fact that the Fund's interventions would be additional to the obligations of companies towards their workers made redundant;
- the fact that not all workers made redundant require the same level of assistance, and some require no assistance at all (e.g. if they quickly find new employment);
- the probability that events which could be covered by the Regulation would not give rise to a request for funding, because the cost of the required actions is assumed by companies themselves or by national or local public authorities;
- the need to ensure equal treatment in interventions between Member States and regions.

Given the difficulty of predicting with precision the impact of the Fund's intervention criteria, the Regulation should foresee a review clause to allow, if needed, for adaptation of the criteria on the basis of the experience of the first full year of activity of the new Fund.

*Analysis of data reported by the European Restructuring Monitor (ERM)*

In order to ascertain the possible impact on the ground of the intervention criteria of the Regulation, the available EU employment and unemployment statistics at different levels were taken into account, along with an extensive analysis of the data reported by the European Restructuring Monitor (ERM) of the European Monitoring Centre on Change. In 2005, the ERM reported 1.729 restructuring events, covering 575.221 redundancies and 384.044 job creations. (1)

It is important to note that, while the ERM provides a broad picture of the scale of the restructuring phenomenon in Europe (in companies of 100 employees or more), it does not analyse the link between the recorded restructuring cases and globalisation or changing world trade patterns. Most of the events reported by the ERM either have no link with globalisation, or concern companies smaller than those potentially covered by the Globalisation Fund. It is also important to note that the figures reported by the ERM relate to the announcement of

redundancies: in many situations, the actual number of redundancies is significantly lower (due to the use of retirement or early-retirement schemes, internal or external redeployment, or the result of negotiations between the social partners).

Therefore, the ERM data serve only as a partial and tentative illustration of the possible future coverage of the Fund. Having said that, a qualitative analysis of the 1.729 ERM reported cases of 2005 suggests that there would have been approximately 50 cases in the EU involving 1000 redundancies or more with a link to major structural changes in world trade patterns, covering 47.037 workers. Note that, in general, for each direct redundancy there are 2 indirect job losses.

An analysis of redundancies reported by the ERM for geographically concentrated sectors in the EU in 2005 was carried out, indicating that a threshold of 1.000 redundancies in one or more companies would be the most appropriate level. In the Textiles and Leather sector, for example, the ERM reported 73 redundancy cases; out of these, only one EU Member State had one or more cases adding up to more than 2000 redundancies; six others had cases adding up to 1000. Below 500 redundancies, the number of cases increases substantially.

Regional dependence on a single sector has also been tested against ERM cases at different levels: i.e. where sectoral employment represents 0.5%, 1%, 2% of total regional employment. As an indication of regional speciality, 30 manufacturing sectors were cross-tabulated with the Union's 250 NUTS II level regions, in order to determine 'sector X region density'. At the 2% level, diffusion of economic activities, particularly manufacturing, would mean that many regions would be excluded. At the 1% level, no region of the Union would be completely excluded a priori (on average, regions would have 9 sectors above 1%). At a lower level of 0.5% level, dependency becomes less meaningful economically, and the number of sectors reaching the threshold would be high.

Out of 1472 case studies posted as of 30/04/2004, outsourcing and relocation cases together represent 7,38% of all restructuring cases, which corresponds to 7,3% of the total job reduction. Among the 13 outsourcing cases collected from 2002 and 2004, 9 companies outsourced outside the Union, mainly in India.

*(1) The European restructuring monitor gathers data through the press. However, newspapers tend to report on restructuring announcements but rarely follow upon on actual measures that are taken.*

*Source: ERM, DG EMPL*

### 5.1.2 Expected impact of the status quo option

In contrast, maintaining the *status quo* would deprive the Union of an instrument of solidarity benefiting those individuals who personally suffer the adverse effects of trade opening and liberalisation. This solidarity effort at EU level is essential to correct the asymmetry between the adverse effects of trade openness (visible, immediate and concentrated in specific individual or areas), and its overall benefits (intangible, diffuse, and which usually take time to materialise).

Maintaining current *status quo* would thus result in growing scepticism among the affected workers and more generally EU citizens on globalisation, trade liberalisation and its impact on EU labour markets.

### 5.1.3 The impact of the US TAA on trade-dislocated workers

The evaluations carried out on the TAA have shown that approximately 2 million workers have received assistance under TAA over the last 25 years (1975-2000). More than half of these workers were laid off from the auto, textiles and apparel and steel industries. However the number of workers receiving assistance pales in comparison to the total numbers of trade-related dislocations. In 1999, approximately 250.000 workers lost their jobs from industries facing heavy import competition. Of those, only 30,000 workers or less than 10% received assistance under TAA<sup>21</sup>. The annual cost of the programme, following the reforms introduced in the TAA Reform Act of 2002 is approximately 1.2 billion \$ per year.

## **5.2. Expected economic, employment and social impact**

### *5.2.1. Assistance from the Fund would facilitate and accelerate transitions*

#### *Expected impact of the setting-up of a specific Fund*

A dedicated fund will improve the prospects of the process of adjustment working smoothly. Those who are negatively affected by it would not just be compensated, but assisted in remaining active participants in the more global economy. This would not only improve efficiency. It would also lead to more equitable outcomes, which would reduce opposition to economic openness<sup>22</sup>.

Assistance from the Fund, targeted to quick re-integration into the labour market is expected to facilitate and accelerate transition, by reducing unemployment periods and under-use of human capital. In the absence of a dedicated Fund, workers may not receive individualised support, and as a result their re-integration into the labour market could take longer.

Recent EU and international experience<sup>23</sup> suggests that workers displaced from jobs in declining import-competing sectors are likely to possess obsolete skills for which little demand exists in expanding industries. For them, job-search assistance needs to be complemented by training, or targeted in-work temporary subsidies, more than the average unemployed job seeker would require.

Moreover, supplementary time-limited benefit programmes (such as the US wage insurance system), as part of the personalised package offered to displaced workers, can provide a stimulus to reintegrate into employment: its provides a clear incentive for workers to search more broadly for a job, as entry-level position become more attractive when the earning losses are reduced<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Reforming trade adjustment assistance: keeping a 40-year promise, February 2002

<sup>22</sup> EU Competitiveness and Industrial Location, BEPA, October 2005

<sup>23</sup> Trade and Structural Adjustment OECD 2005

<sup>24</sup> Imports, exports and American jobs, understanding the links and what they mean for the U.S. workers, Center for National Policy, July 2003

It can therefore be concluded that active labour market programmes tailored to meet individual needs (including job search assistance, counselling, training, moving allowances and other re-employment services), coupled with new proactive schemes such as wage insurance, can serve best to support re-employment of trade-related displaced workers. This may help reconcile high adjustment capacities at the level of firms and the overall market, with sustained employability and income security for members of a diverse workforce<sup>25</sup>.

Which types of assistance actions are particularly important for improving the re-employment prospects of trade-displaced workers and which dislocated workers should receive which types of assistance?

A straightforward answer cannot be given. That being said, experience in the different OECD countries, including evaluation studies of different active labour market policies, provides some guidelines for policy choices, including the importance of differentiating between basic services that can be offered to all job loser seeking assistance and more intensive actions that should be carefully targeted towards each person's particular needs<sup>26</sup>.

- **Guidance:** Employment services should offer individualised guidance to job losers, helping them to quickly and accurately access their employment prospects. This may be a particularly difficult process for trade-displaced workers whose job experience, job qualifications and past earnings levels are a poor match for the jobs offers available in the regional or local labour market.
- **Job search assistance (JSA):** Evaluation studies have generally concluded that job-search assistance is the most cost-effective ALMP activity. The added value of JSA may be particularly high for workers displaced after many years of employment within the same firm.

Intensive measures may be appropriate for workers for whom there is no likely opportunity to return to a similar job in their local labour market:

- **Retraining:** retraining can help workers displaced from declining sector or occupation to move into jobs in expanding areas of the economy that pay wages that are at least comparable to those in the previous job. Evaluation in the US suggests that relatively short training programmes, designed to upgrade existing skills, were usually more effective than longer training for taking up new occupations, especially for older workers.
- **Relocation assistance:** A number of OECD countries offer mobility allowances for travel expenses related to interviews as well as relocation

---

<sup>25</sup> Helping workers to navigate in globalised labour markets, OECD Policy Brief, June 2005

<sup>26</sup> Trade-adjustment cost in OECD labour markets: three annexes, Employment Outlook 2005

costs for those who accept employment outside their area of residence. Nevertheless take-up of relocation grants tends to be low.

- Assistance for business start-up: Whilst evaluators are limited, there is some evidence that such programmes are better suited to higher educated job-seekers. This suggests that this type of action would have a lower interest and impact on trade-displaced workers facing the greatest adjustment difficulties.
- Supplementary income benefits, such as wage insurance programmes. Wage insurance programmes appears to have the potential to better reconcile the equity goal – the amount of the compensation paid should reflect the size of earning losses - and the efficiency goal of encouraging quick employment.<sup>27</sup>

*Wage insurance may be a useful addition to the policy tool kit*

A system of wage insurance pays a displaced worker who accepts a new job at a lower wage within a specified period of time an earnings subsidy that replaces a fraction of the difference between earnings on the old and new jobs.

The idea of providing wage insurance to trade-displaced workers has been promoted as serving a threefold purpose. First, this would help provide more equitable gains from globalisation by reducing the adjustment costs faced by those who are hurt by trade and investment liberalisation. Second, wage insurance would serve as an incentive to speedy re-employment as unemployment benefits become less attractive relative to accepting a new job, potentially in growth sectors. Once on the new job, the employee would be more likely to receive the type of training necessary for advancement in the new firm or sector. Finally, by mitigating workers' anxieties about the job and earnings insecurities related to trade liberalisation, political opposition to further opening of product and service markets would also be diminished. France, Germany and the United States have recently introduced wage insurance programmes for certain displaced workers. These initiatives are too recent to allow any firm conclusions to be drawn concerning their effectiveness in practice.

*Source: Employment Outlook, OECD (2005)*

Support from the Fund would be fully coherent and consistent with the OECD's '*Trade and Structural Adjustment: Recommendations for Good Practice*'. These recommendations were adopted in 2005 to encourage countries to adopt labour market policies which facilitate the reallocation of workers towards higher productivity employment, and thus help economies – and their citizens – reap the gains from trade. The OECD recommendations entail i.a. setting-up active labour market programmes, including job-search assistance, counselling, training, moving allowances and proactive measures in anticipation of mass layoff, including bi-partite and tri-partite co-operation with the government in accordance with national practice, realistic assessment of workers' labour market opportunities and adjustment assistance costs, and

---

<sup>27</sup> Trade-adjustment cost in OECD labour markets: three annexes, Employment Outlook 2005

complementary support via income-replacement benefits (*see synthesis in annex 6, particularly point 2*).

Maintaining current status quo

In contrast, the absence of a dedicated, specific Fund with distinctive eligible actions would not allow the Union to support such comprehensive package of in-work personalised activities. Special work-related and in-work temporary income benefits, such as job search allowances, re-location allowances, income support allowances to individuals participating in training activities and wage complementary allowances for workers of at least 50 years of age, are not used by the Structural Funds.

The effectiveness of the US Trade Adjustment Assistance (TAA)

Existing literature provides scarce information on the impact and effectiveness of a targeted trade-related programme. In the US, the lack of harmonised data at state level has made it difficult to carry out a thorough evaluation of the TAA programme. This was due to the fact that the states were given the responsibility for data collection and they not always have the resources or interest to monitor the programme. Based on the limited data available, there is evidence that TAA did meet the performance goals established by the Department of Labour in 1999. 75% of participants for whom the states provided data found employment. Only 56% of them obtained jobs with earnings at least 80% of their previous earnings<sup>28</sup>. These data also suggest that those participants who received benefits and were enrolled in training tended to have higher post-employment earnings than those participants who did not.

Table: US displaced and re-employed workers

<b>US displaced workers in the late 1990s</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>
Unemployment rate , average for the year	4,9%	4,2%
Displaced workers	8,521,883	8,005,659
Displaced from full-time jobs	6,416,460	4,958,590
Reemployed displaced workers	5,212,776	4,958,590
Reemployed full-time	3,694,375	3,647,698
Displaced workers eligible for wage insurance	792,240	651,391
Mean annual earnings loss of qualified participants (1)	\$8,862	\$7,513

<sup>28</sup>Reforming trade adjustment assistance: keeping a 40-year promise, February 2002.

*(1) Due to lower earnings in new job*

*Source: A prescription to relieve worker anxiety, Lori G. Kletzer, Institute for International Economics, March 2001*

*5.2.2. Assistance from the Fund will tackle regional disparities in employment and support regional economies*

*Expected impacts of the setting-up of a specific Fund*

Targeted support measures and re-employment services can be particularly useful when trade shocks disproportionately affect specific regions, giving rise to large scale redundancies in local labour markets with few alternative jobs in the region.

Regional employment imbalances often persist, particularly when there are impediments to mobility across regions. Likewise, targeted support is particularly relevant when entire sectors are affected by trade and investment liberalisation, particularly when declining sectors are located in already depressed regions. These regions tend to have high and persistent levels of employment, poor business creation performance, and fewer firms in productive, human capital-intensive sectors than the national average.

Trade-related redundancies can have an economic impact, on the one hand, through the sudden closure of a large enterprise, particularly where the locality is already in a difficult employment situation. On the other hand, important economic damage can also occur when a significant number of smaller enterprises in the same sector are forced to close, particularly in regions which are sector-dependant.

Therefore, the intervention criteria of the draft Regulation (Article 2) provides for both of the above situations, as follows:

- (a) at least 1000 redundancies in an enterprise, including workers made redundant in its suppliers or downstream producers, in a region where unemployment, measured at NUTS III level, is higher than the EU or national average,

or

- (b) at least 1000 redundancies, over a period of 6 months, in one or more enterprises in a sector, measured at NACE 2 level, which represents at least 1% of regional employment measured at NUTS II level.

The ease with which regional and local labour markets are able to adapt to adjustment changes will have an important impact on the re-employment prospects of trade-displaced workers. Research and Community experience <sup>29</sup> shows that action addressed to help workers in crisis regions could have a lasting effect if combined with activities with long-term growth prospects, such as exploiting the indigenous potential of the

---

<sup>29</sup>See for example the ex-post evaluation of the 1994-1999 Objective 2 programmes, June 2003

region with an emphasis on creating jobs in new small and medium size businesses, encouraging innovation and the potential offered by the knowledge economy.

So the impact of the EGF support to workers made redundant will be to a certain extent determined by the region-specific situation as well as by its ability to promote activities conducive to jobs creation and greater employment prospects.

#### *The territorial impact of the US TAA*

In its first years of existence, the US TAA assistance programme did not consider the territorial dimension of the trade-related redundancies. However there is growing awareness that TAA should become a genuine re-employment programme, as opposed to a training-focussed programme, putting greater emphasis on the availability of jobs, preferably high-paying jobs, in the trade-affected areas.

This is based on the assumption that effectiveness of training is limited by the availability of jobs in that area that utilise the skills acquired in that training. To attract jobs locally, the TAA Reform Act of 2002 offers technical expertise to the affected communities to help them to develop a strategic plan and to identify and apply for relevant federal assistance, in the form of grants, loans and loan guarantees<sup>30</sup>. However these reforms are just beginning, so there is no data available on their likely impact on the trade-impacted communities.

#### *5.2.3. Targeted assistance from the Fund will be cost-effective*

##### *Expected impact of the setting-up of a specific Fund*

Assistance from the EGF would be designed in a way that provides adequate benefits, while preserving – as opposed to offsetting - incentives to find a job. The OECD's Recommendations of Good Practice on Trade and Structural Adjustment<sup>31</sup> highlight that, if targeted adjustment schemes are deemed necessary either for reasons of equity, economic efficiency or political economy, they should necessarily be: time-bound, with a clear exit strategy; decoupled from production; aimed at re-employing displaced workers; compatible with general safety net arrangements.; cost-effective; transparent and accountable.

In sum, in accordance with the OECD Recommendations:

- Assistance from the EGF would address clearly identified sub-groups of trade-displaced workers, for limited periods of time. A limit of 18 months would be set for the use of the assistance, reflecting the need for immediate response leading to quick re-integration into employment;
- Assistance would be provided exclusively for workers, not companies;

---

<sup>30</sup> Reforming trade adjustment assistance: keeping a 40-year promise, February 2002

<sup>31</sup> Trade and Structural Adjustment , OECD 2005

- The objective of the EGF, clearly stated in the Regulation, would be to facilitate re-integration into the labour market;
- Assistance would complement (never substitute for) Member States' general national social protection provisions (e.g. unemployment benefits) and general employment promotion schemes (e.g. active labour market policies (ALMPs));
- The EGF would allow support for activities put in place before redundancies actually occur, thus accelerating and smoothing adjustment. Its limited size, compared to general schemes, and its one-off nature, would facilitate the tailoring of actions to the specific needs of the workers affected;
- The EGF would not address all significant redundancy cases in the EU, but concentrate on particularly problematic trade-related redundancies, thus providing a tangible EU solidarity effort and added value.

#### *Expected impact of keeping current status quo*

In the absence of a Fund, workers made redundant for trade-related reasons would only benefit from general schemes which do not take into account their specific disadvantaged situation and needs. Lack of targeted assistance would underestimate the fact that trade liberalisation is often localised and affects more severely specific regions and sectors.

## **6. COMPARING THE OPTIONS**

Trade-related job displacement and its subsequent adjustment changes represent a serious challenge for the Union. The two alternatives set out in Section 4 (i.e. the status quo option and the setting up of a specific Community Fund) have been analysed and evaluated in the light of the overall objective on the one hand, and of the impact analysis carried out in Section 5 on the other hand.

The analysis has led to the conclusion that the option of setting up a specific, dedicated Fund at EU level to assist trade-related redundant workers in those cases where such redundancies lead to a significant unfavourable impact in a given region is the preferable option, for the following reasons:

- The EU should not be indifferent to those whose livelihood is threatened by negative impacts of trade opening. This is indeed an imperative of fairness and solidarity - intrinsic values of the Union's society - which clearly has a European dimension, since the Community is competent for external trade policy and thus for decisions that lead to increased trade liberalisation and market opening. Therefore, it is logical for the Union to bear the costs of the policies that it implements, and above all, of a trade policy which, while being globally beneficial for the European economy and for employment, is the triggering factor of certain redundancies.

- Failure to provide a solidarity response at European level would erode the confidence of the EU citizens in the role of economic integration and of the European institutions as promoters of competitiveness. It could also reduce public acceptance of the EU trade liberalisation process and, more generally, of the EU integration process. Community support through the EGF, if clearly targeted, may help underline the fact that the Community is not insensitive to the economic and social costs of market opening<sup>32</sup>.
- A dedicated financial instrument to limit the cost of adjustment for affected workers is relevant when structural changes give rise to geographically concentrated redundancies. As highlighted recently by the OECD, such targeted instruments or programmes can be motivated either by economic efficiency arguments or by political economy considerations; they may be the price to pay for getting reforms enacted, as the benefits of structural change are usually dispersed throughout the Community whereas adjustment pressures are typically concentrated on a relatively small group<sup>33</sup>.
- The new EGF will focus on helping redundant workers find a new job, as opposed to protecting jobs or resisting change. In this way, the EGF will contribute to the development of a “*flexicurity*” approach in the Union, which seeks to provide new types of security to people by improving their chances of finding work using new skills, while at the same time promoting flexibility to meet the new challenges of globalisation.
- Assistance from the EGF will contribute to promoting economic and social Cohesion within the Union. The EGF will complement the multi-annual strategic priorities and policies supported by the Structural Funds - particularly the European Social Fund (ESF) - with once-off remedial actions targeted to trade-related redundant workers, specifically to facilitate fast, effective re-integration into employment.
- Assistance from the EGF will only intervene in complement to the activities carried out by the Member States at the appropriate territorial levels.

## 7. MONITORING AND EVALUATION

The Regulation should provide for monitoring and evaluation arrangements to assess the results and impact of the proposal. Assistance should be monitored in the first instance by the beneficiary Member State, which should submit a report to the Commission describing the implementation of the assistance, including information on the actions and main results achieved.

On the basis of the individual reports received, the Commission will prepare an annual report, for the first time in 2008, addressed to the budgetary authority, which should look

---

<sup>32</sup> EU Competitiveness and Industrial Location, BEPA, October 2005

<sup>33</sup> Trade and adjustment , OECD 2005

at the implementation of the EGF (applications submitted, grant decisions adopted, actions funded). Particular attention will be given to the application of the eligibility criteria described in Section 5.1.

The Commission should carry out evaluation activities, in conformity with the provisions of the Financial Regulation. An interim evaluation will be carried out to assess the effectiveness and sustainability of the actions undertaken in relation to its initial objectives. In accordance with the provisions of the Financial Regulation, a further ex-post evaluation would be carried out by the Commission.

If deemed necessary, the Commission may review the Regulation, notably the eligibility criteria, to ensure optimal and full implementation and impact of the Fund assistance.

\*\*\*

*Annex 1. Are trade displaced workers different: comparison - 14 European countries, 1994-2001.*

*Annex 2. Job displacement and wage losses*

*Annex 3. The rate of structural change*

*Annex 4 Job characteristics by sector*

*Annex 5: Globalisation of services and job losses in the service sector*

*Annex 6: Trade and Structural Adjustment: Recommendations for Good Practice.*

**Annex 1. Are trade displaced workers different: a comparison for 14 European countries 1994-2001**

		<i>High international competition manufacturing</i>	<i>Medium international competition manufacturing</i>	<i>Low international competition manufacturing</i>	<i>All manufacturing</i>	<i>Services and utilities</i>	<i>All sectors</i>
<b>A. Workers characteristics</b>							
<b>Age and displacement (years)</b>							
15-24 (%)	10.4	13.1	11.6	11.8	12.2	11.4	
25-54 (%)	75.1	75.8	78.1	76.4	78.0	76.9	
55-64 (%)	14.5	11.2	10.3	11.9	9.8	11.7	
Mean age	40.9	38.8	39.4	39.7	37.9	39.2	
Share female (%)	31.7	44.9	26.2	34.8	43.2	38.2	
<b>Pre-displacement occupation</b>							
White collar (%)	31.9	20.0	27.1	25.9	73.3	48.5	
Blue collar (%)	68.1	80.0	72.9	74.1	26.7	51.5	
<b>Job tenure (years)</b>							
Greater than 10%	32.1	30.4	27.7	30.0	18.6	21.5	
Mean job tenure	7.0	6.6	6.2	6.3	4.7	5.0	
<b>Hourly earnings in old job</b>							
Mean (€)	9.51	9.15	9.08	9.43	9.15	9.08	
<b>B. Adjustment costs</b>							
Share reemployed 2 years	51.8	58.7	59.6	57.0	57.2	57.3	

<b>For reemployed</b>							
<b>Mean change in earnings</b>	<b>0.001</b>	<b>-0.038</b>	<b>0.028</b>	<b>-0.001</b>	<b>0.073</b>	<b>0.040</b>	
<b>No earning loss</b>	<b>44.0</b>	<b>45.7</b>	<b>47.3</b>	<b>45.8</b>	<b>49.6</b>	<b>47.1</b>	
<b>Losses above 30%</b>	<b>5.4</b>	<b>7.0</b>	<b>6.8</b>	<b>6.5</b>	<b>8.4</b>	<b>7.5</b>	

Source Employment Outlook, OECD 2005

**Annex 2 Job displacement and wage losses<sup>1</sup>**

Author	Data	Findings
Farber (2003)	The US Displaced Workers Surveys (1981-2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Re-employed workers in full-time jobs experienced an average wage loss of 8%, although with a strong cyclical pattern.</li> <li>• Significantly higher wage losses for workers with long job tenure.</li> <li>• No statistically significant difference in wage losses between educational groups.</li> </ul>
Lefranc (2003)	The French Employment Surveys (1990-97) and the US Panel Study of Income Dynamics (1983-1992)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wage losses in the order of 10-15% in both France and the US.</li> <li>• While a loss of firm-specific earnings potential was the main factor in France, lower quality job matches were of most importance in the United States.</li> </ul>
Kuhn (eds.) (2002)	Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Japan, UK, US	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Long-tenured workers: <ul style="list-style-type: none"> <li>– An average wage loss of 19% in the US, 11% in Canada, 6% in the UK and Belgium and 1% in Denmark (only mass layoffs for Denmark).</li> <li>– An average wage <i>increase</i> for workers displaced in mass layoffs of 10% in France and 2% in Germany. However, workers remaining unemployed for more than a year before re-employment experienced wage losses.</li> </ul> </li> <li>• Older workers experienced greater wage losses; no significant effect of education.</li> </ul>
Kletzer (2001)	US (1980s and 1990s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Two-thirds of workers who lost jobs in manufacturing industries hit by overseas competition earned less on their next job, and a quarter experienced income losses of 30% or more.</li> <li>• Larger wage losses in manufacturing (12%) than in non-manufacturing (4%).</li> </ul>

Jacobson <i>et al.</i> (1993)	Data from Pennsylvania, US (1974-96)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Average long-term earning losses of 23% for long-tenured workers.</li><li>• Displacements from unionized sectors (construction, metals, transport) associated with larger wage losses than displacements from non-unionized industries (business and professional services).</li></ul>
-------------------------------------	--	--

1. These estimates do not take into account lower income during unemployment, income losses due to re-employment in part-time work or foregone earnings in terms of wage growth.

*Source : The impact of structural policies on trade-related adjustment and the shift to services , OECD April 2005*

### Annex 3

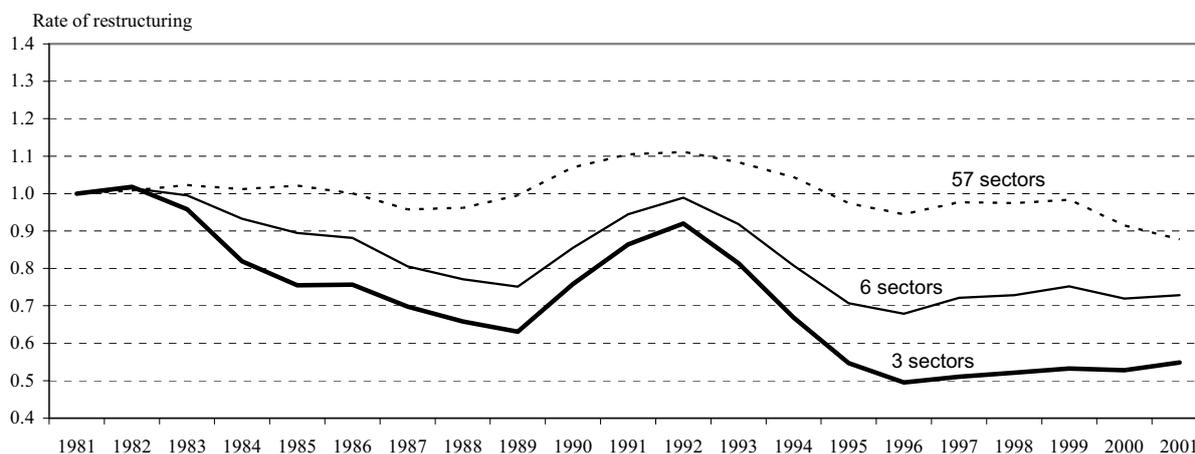
#### **Box 1. The rate of structural change**

Developments in sectoral employment shares provide one, albeit simple, measure of structural change.<sup>1</sup> The evolution of the adjustment process over time is sketched in the figure below, pointing to the conclusions that:

- At an aggregate level – where the economy is divided into only three sectors – a clear trend decline in the rate of structural change can be identified over the past three decades. This should not be surprising, as it largely mirrors the diminishing role of goods-producing sectors – and thereby of shifts out of these – in overall employment.
- More disaggregated indicators show less of a decline over time. This suggests that structural changes in employment patterns take place to an increasing extent between broad industries within the service sector, as shifts of employment from goods-producing sectors to services have tapered off. This pattern is likely to persist, not least because new service industries and categories of employees are becoming exposed to international competition.
- The structural-change indicators, and in particular the aggregated ones, may suggest a cyclical pattern, with peaks in net sectoral labour flows during recessions (as in the early 1990s). This suggests that the structure of the economy is not evolving smoothly, underlining that involuntary job displacements are an integral part of the process.

#### **The rate of change in sectoral employment patterns**

OECD average, three-year moving averages, index 1981=1<sup>1,2</sup>



1. The rate of restructuring is calculated as:  $0.5 \cdot \sum_i |N_{i,t} - N_{i,t-1}|$ , where  $N_{i,t}$  denotes the share of sector  $i$  in total employment at time  $t$ . An unchanged employment pattern returns an indicator value of zero. The indicator is calculated for three sectors (primary, secondary and tertiary industries), six sectors (dividing services into producer, distributive, social and personal services) and 57 sectors. See Appendix 1 for sectoral classification.

2. Simple average of 20 OECD countries. See Appendix 2 for individual country results.

Source: The OECD STAN Database for Industrial Analysis and Groningen Growth and Development Centre Database.

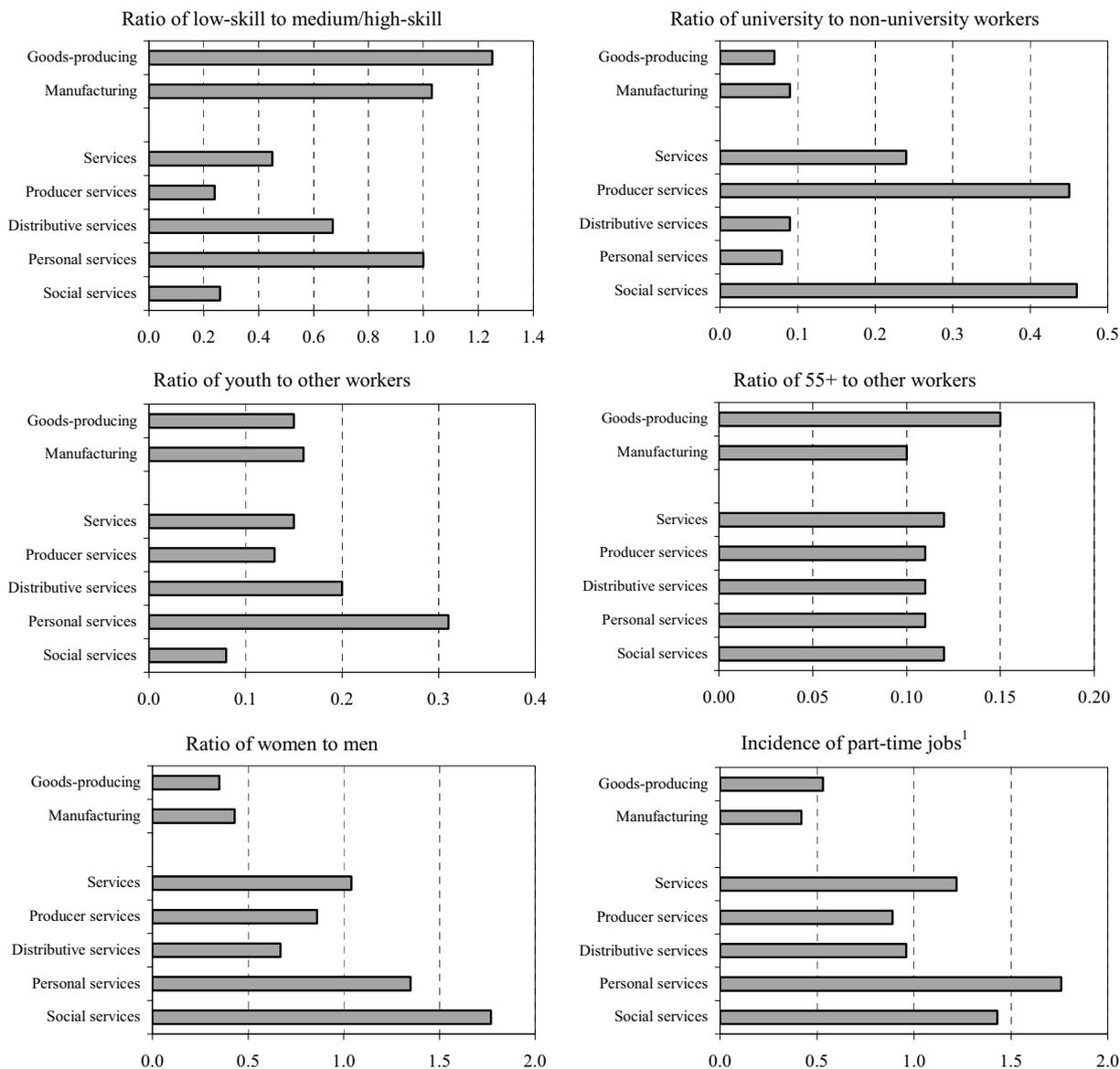
1. The rate of structural change cannot easily be measured as it involves changes within firms, as well as between firms, industries and regions. The indicators presented in this box are also subject to certain limitations. They are, for instance, sensitive to the chosen aggregation level, and pick up relative expansion and contraction of sectors over the business cycle. See European Commission (2000) and Greenaway et al. (2000) for recent examples on the use of this type of indicators.

*Source : The impact of structural policies on trade-related adjustment and the shift to services , OECD April 2005*

**Annex 4**

**Job characteristics by sector**

OECD average



1. Ratio of incidence of part-time employment in each sector to average incidence for all sectors.

Source: OECD Employment Outlook 2000, Chapter 3; OECD Employment Outlook 2001, Chapter 3; and Jean and Nicoletti (2002).

**Source : The impact of structural policies on trade-related adjustment and the shift to services , OECD April 2005**

### **Annex 5: Globalisation of services and job losses in the service sector**

Even though there are no official statistics measuring the extent of offshoring, anecdotal evidence suggests that international sourcing of intermediate services has increased in recent years. This development has been triggered by technological advances and supported by deregulation and trade liberalisation, as well as increased supply of highly-skilled workers in several developing countries. In principle, the range of services that can potentially be offshored is significant. It includes services jobs using information technology, both low-skilled activities such as data entry, word processing and call centres, and highly-skilled activities, such as software development and professional business supports. OECD estimates place the total number of jobs that could potentially be affected by domestic or global outsourcing at close to 20% of employment in several member countries (van Welsum and Vickery, 2005).

Current estimates, which are subject to significant uncertainty, indicate that offshoring in coming years will accelerate in most OECD countries (see table below). The impact on domestic labour markets in terms of gross and net job losses is, however, likely to be modest, compared to aggregate economic activity:

- In the United States, for example, the frequently cited estimate of 3.3 million white-collar jobs moving overseas by 2015 translates into an average quarterly job-loss rate of 55 000 jobs (McCarthy, 2004), which is small in comparison to the more than 7 million jobs destroyed on average every quarter over the past decade as a result of the normal functioning of the economy.<sup>1</sup> Other OECD countries such as Germany, France and Italy are expected to see even more moderate movements of service jobs abroad than the United States.
- The creation of jobs abroad does not necessarily imply job losses at home. Evidence from large financial firms in the United States, for example, shows that a majority of workers affected by outsourcing are repositioned within the firm. Moreover, by raising productivity and profitability, offshoring of certain tasks can secure other domestic jobs, and thus further dampen the net impact on domestic employment possibilities.
- Jobs are also moving in both directions, as firms in developing countries import business services from the OECD area. Significant international sourcing of services also takes place within the OECD area. As a consequence, several OECD countries have actually experienced a net inflow of service jobs from offshoring in recent years (Amiti and Wei, 2004).

Many exposed service sectors, including the call centre industry, have continued to grow in terms of employment in most OECD countries, despite increased offshoring. In any case, offshoring should not permanently lower employment and production as resources are redeployed in other activities, while the short-run impact depends on countries' adjustment capacities.

<b>Job losses in services due to offshoring. Selected estimates</b>		
Institution	Country/region	Estimate
<b>Projections:</b>		
McCarthy (2004)	United States	A total of 3.3 million white-collar jobs expected to move offshore by 2015.
Parker (2004)	16 European countries	1.2 million IT and service jobs to move to offshore locations by 2015. UK likely to be most affected, with an overall impact relatively similar to the United States, while Germany, France and Italy are expected to see moderate job movements offshore.
Deloitte Research <sup>1</sup>	United States, Western Europe	More than 800 000 financial-service jobs estimated to be lost in Western Europe by 2008, while roughly 2 million jobs could be lost by 2009 in the United States.
<b>Historic estimates:</b>		
McCarthy (2002)	United States	About 103 000 service jobs moved offshore in 2000
Goldman Sachs <sup>1</sup>	United States	Up to half a million layoffs can be attributed to offshoring in the period 2001-03
Global Insight (2004)	United States	A total of 104 000 IT software and service jobs lost due to offshoring as of 2003
1. Estimates as referred to in media reviews. Source: As indicated in table.		
<p>1. The average loss of more than 7 million jobs refer to declines in employment in existing establishments and those which are closing down.</p>		

## Annex 6

### **Trade and Structural Adjustment: Recommendations for Good Practice** **EXECUTIVE SUMMARY**

#### **TRADE AND STRUCTURAL ADJUSTMENT: EMBRACING GLOBALISATION – OECD 2005**

On the basis of the cases examined in this study and other experience gained in the OECD peer review process, governments in both developed and developing countries are recommended to:

1. Rely, wherever possible, on **generally available measures to address adjustment costs**, including through the social security and tax system, in order to help improve the benefits from openness while reducing adjustment strains.
2. Ensure that **targeted adjustment measures**, should these be considered necessary for reasons of economic efficiency or political economy, are:
  - 2.1. Time-bound, with a clear exit strategy;
  - 2.2. Decoupled from production;
  - 2.3. Aimed at re-employing displaced workers;
  - 2.4. Compatible with general safety net arrangements;
  - 2.5. Cost-effective;
  - 2.6. Transparent and accountable.
3. Foster an adjustment-enabling environment, through the promotion of **macroeconomic stability** and growth, which supports the effective functioning of labour markets and the economy in general, and which, particularly in the case of developing countries, complements the process of trade liberalisation by:
  - 3.1. Removing anti-export bias and maintaining appropriate exchange rate policies.
  - 3.2. Encouraging tax reforms to offset declines in government revenue resulting from tariff reductions.
4. Adopt sound **labour market policies** which facilitate the reallocation of workers towards higher productivity employment and so help economies – and their citizens – reap the gains from trade. These entail:
  - 4.1. Income-replacement benefits that provide adequate income security for displaced workers while fostering their reintegration into employment. Thus, welfare benefits should support work incentives and not be used as a way to withdraw displaced workers from the labour force (as has often been the case with early retirement and disability schemes).
  - 4.2. Active labour market programmes, including job-search assistance, counselling, training, moving allowances and proactive measures in anticipation of mass layoff. These entail:
    - 4.2.1: Active bipartite co-operation between management and workers' representatives and wider tripartite co-operation with the government in accordance with national practice.
    - 4.2.2: Realistic assessment of workers' labour market opportunities and adjustment assistance needs.
    - 4.2.3: Use of external specialists in the case of large-scale layoffs.
    - 4.2.4: Programmes that are of sufficient duration to provide real support while also discouraging complacency.
    - 4.2.5: Complementary support via income-replacement benefits.
  - 4.3. Employment protection policies that achieve a balance between lessening adjustment costs and not restricting business dynamism.

4.4. Flexible wage-setting systems, pension portability and fluid housing markets.

4.5. Education and training systems that foster the development of human capital and help ensure that labour skills meet evolving labour market needs.

5. Foster a sound **regulatory and competition environment** which permits transformation within firms as well as entry and exit across sectors by facilitating mergers and shifts in corporate culture, keeping regulatory barriers on enterprises to the necessary minimum and reducing the trade-distortive effects of domestic regulation through the reinforcement of: 5.1: Transparency. 5.2: Non-discrimination. 5.3: Avoidance of unnecessary trade restrictiveness. 5.4: International harmonisation of standards. 5.5: Streamlined conformity assessment. 5.6. Vigorous application of competition principles.

6. Foster a strong **institutional and governance framework** that will favour structural reform, while also enhancing public understanding and acceptance of reform measures, via: 6.1: Effective ex ante policy evaluation, including analysis of whether proposed structural reform is in the overall interests of the community. 6.2: Independent review processes to ensure that benefits will outweigh costs while avoiding conflicts of interest. 6.3: Mid-term and ex post evaluation to help ensure that policies will be modified if necessary in light of actual experience as well as unanticipated difficulties. 6.4: Effective social dialogue based on a well-functioning consultative process between the government and the public, including the private business sector. 6.5: Sound public institutions for managing the services and incentives provided to investors, importers and exporters.

7. **Adopt liberal trade policies** that support structural adjustment by contributing to economic growth, fostering competitiveness and innovation, improving access to essential imports and encouraging synergies between countries with different areas of comparative advantage, and which: 7.1. Maximise the particular welfare and flow-on benefits which arise from the liberalisation of trade in services; 7.2. Are implemented over a time period long enough to enable affected parties to adjust but short enough to avoid back-tracking; 7.3. Rely sparingly on the use of safeguards, with a careful assessment of whether their potential benefits in providing breathing space for – and greater public acceptance of – structural adjustment justifies the cost they entail; 7.4. Maximise opportunities for associated flows of foreign direct investment.

8. Undertake **reforms across different policy areas in a complementary, broad-based way**, in order to maximise cross-policy synergies and to reduce resistance to structural change, by helping ensure that those adversely affected by one reform may benefit from another.

9. Foster **bilateral and regional initiatives**, where regulatory co-operation can foster opportunities through trade or ease adjustment strains in particular sectors, and where trade-related adjustment and opening can be undertaken among bilateral or regional partners as a transition, or complement, to wider multilateral commitments.

10. Foster **multilateral co-operation in the adjustment-related and interlinked areas of:**

10.1. Trade and finance, by avoiding mutually destructive trade policy retaliation, helping lock in domestic reform, while addressing in particular adjustment related concerns of developing countries, via: 10.1.1. A sustained commitment to the trade-liberalising and rules strengthening objectives of the Doha Development Agenda.

10.1.2. The effective application of special and differential treatment for developing countries. 10.1.3. Strengthened disciplines on the provision of officially supported export credits. 10.1.4. Enhanced co-operation by the WTO, the World Bank and the IMF to ensure greater coherence in global economic policy making.

10.2 Capacity building, via: 10.2.1. Effective co-ordination of the WTO, IMF, World Bank, ILO, bilateral donors and other multilateral agencies to help reinforce developing country institutional and supply-side capacities. 10.2.2. Co-ordination of donor activities.

10.3. Corporate responsibility and core labour standards, via: 10.3.1 Ongoing efforts to enhance the effectiveness, transparency and timeliness of the implementation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. 10.3.2 Ongoing application of the OECD guidelines relating to corporate social governance in the provision of official support for export credits. 10.3.3 Ongoing application of core labour standards and promotion of decent work, notably by the promotion of the ratification of the relevant conventions and through continued enforcement of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.

\*\*\*



**CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 14 March 2006**

**7301/06  
ADD 2**

**SOC 127  
ECOFIN 96  
FSTR 11  
COMPET 62**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 3 mars 2006

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut représentant

---

**Objet: Document de travail des Services de la Commission**  
**- Types d'actions éligibles au Fonds d'Ajustement à la Mondialisation**  
**(Art. 3 du projet de règlement EGF)**

---

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - SEC(2006) 314.

---

p.j. : SEC(2006) 314



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 01.03.2006  
SEC(2006) 314

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**Types d'actions éligibles au Fonds d'Ajustement à la Mondialisation (Art. 3 du projet de règlement EGF)**

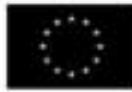
**{COM(2006) 91 final}**

## DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

### Types d'actions éligibles au Fonds d'Ajustement à la Mondialisation (Art. 3 du projet de règlement EGF)

- Deux principes caractérisent les actions éligibles du nouveau Fonds d'Ajustement à la mondialisation d'une part, l'objectif de fournir des services personnalisés, adaptés aux besoins spécifiques de chaque travailleur licencié. D'autre part, l'objectif de réintégration au marché du travail, le plus rapidement possible, des travailleurs licenciés.
- L'expérience montre que la combinaison des mesures personnalisées d'activation adaptées aux travailleurs et des incitations financières temporaires, destinées à rendre le travail financièrement attrayant, est la meilleure façon de promouvoir une insertion effective dans le marché du travail.
- A cette fin, l'intervention du Fonds soutient deux types d'actions:
  - a. D'une part, des mesures actives du marché du travail (l'aide à la recherche d'emploi, le conseil professionnel, la formation ciblée, etc.), qui répondent aux besoins particuliers de chacun des travailleurs concernés et qui contribuent, le plus directement possible, à soutenir leur retour à l'emploi.
  - b. D'autre part, des aides financières à caractère temporaire, destinées à inciter les travailleurs licenciés à retrouver du travail le plus rapidement possible. En particulier, des aides à la mobilité, afin de faciliter le transfert des travailleurs licenciés vers des secteurs et des localités en expansion, ou des compléments salariaux à durée limitée, destinés aux travailleurs âgés de plus de 50 ans, de façon à compenser à court terme et en partie l'écart de salaire entre l'ancien et le nouvel emploi.
- En revanche, le Fonds ne financera pas de mesures passives de protection sociale, qui inciteraient ces travailleurs à se retirer du marché du travail, tel que les préretraites, les pensions d'invalidité ou les allocations de chômage. Ces types de prestations relèvent entièrement de la responsabilité des Etats Membres.





**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 14 March 2006**

**7301/06  
ADD 3**

**SOC 127  
ECOFIN 96  
FSTR 11  
COMPET 62**

**COVER NOTE**

---

from: Secretary-General of the European Commission,  
signed by Mr Jordi AYET PUIGARNAU, Director

date of receipt: 3 March 2006

to: Mr Javier SOLANA, Secretary-General/High Representative

---

**Subject: Commission Staff Working Document  
- European Globalisation Adjustment Fund Regulation (EGF): Rationale  
for the Intervention Criteria**

---

Delegations will find attached Commission document SEC(2006) 315.

---

Encl.: SEC(2006) 315



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 01.03.2006  
SEC(2006) 315

**COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT**

**EUROPEAN GLOBALISATION ADJUSTMENT FUND REGULATION (EGF):  
RATIONALE FOR THE INTERVENTION CRITERIA**

**{COM(2006) 91 final}**

## COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

### EUROPEAN GLOBALISATION ADJUSTMENT FUND REGULATION (EGF): RATIONALE FOR THE INTERVENTION CRITERIA

This note explains the guiding principles, rationale and 9 key questions leading to the specific choice and balance of intervention criteria of the draft EGF Regulation.

#### Article 2 - Intervention criteria

*A financial contribution from the Fund shall be provided where major structural changes in world trade patterns lead to serious economic disruption, notably a massive increase of imports into the EU or a progressive decline of the EU market share in a given sector or a delocalisation to third countries, and which results in:*

*(a) at least 1000 redundancies in an enterprise, including workers made redundant in its suppliers or downstream producers, in a region where unemployment measured at NUTS III level is higher than the EU or national average,*

*or*

*(b) at least 1000 redundancies, over a period of 6 months, in one or more enterprises in a sector, measured at NACE 2 level, which represents at least 1% of regional employment measured at NUTS II level.*

#### 1. WHAT PRINCIPLES AND RATIONALE GUIDED THE ESTABLISHMENT OF THE CRITERIA?

1. Subsequent to the proposal by President Barroso, the European Council agreed that: criteria must be **strict**; that the scope of intervention of the Fund must be dependent on the existence of a **link between the redundancies and changing world trade patterns**; and that the Fund's activation and eligibility must be specifically related to the **scale and the territorial impact** of the redundancies (i.e. without any pre-condition that would establish ex-ante priorities between Member States<sup>1</sup>).
2. A serious economic disruption due to changes in world trade patterns can occur in principle in all MS and regions. Therefore, a clear principle of intervention criteria is that they **should be open to workers in all Member States**, irrespectively of size or overall socio-economic situation; criteria should thus focus on the scale and impact of specific cases of economic disruption.
3. Similarly, assistance from the EGF should be available equally and under the same conditions to **workers of all sizes of enterprises**, since changes in world trade

---

<sup>1</sup> European Council conclusions: the Fund “*is designed to provide additional support for workers made redundant as a result of major structural changes in world trade patterns (...) Activation of the Fund should be subject to strict criteria relating to the scale of economic dislocation and its impact on local, regional or national economies*”.

patterns affect multinational and national companies as well as small and medium sized ones (SMEs).

4. Within clear and transparent criteria, **the burden of proof on the fulfilment of intervention criteria must rest with the applicant Member State**, on grounds of subsidiarity (Member States are best placed to judge the situation on the ground), as well as efficiency and better regulation (the EGF should not be overburdened by excessive bureaucratic requirements or procedures).
5. In order to follow the approach of the European Council conclusions, the draft EGF Regulation should follow **a sequential set of intervention criteria**: firstly, evidence that redundancies result from major structural changes in world trade patterns; secondly, evidence of a significant impact on local, regional or national economies.

## 2. HOW TO DETERMINE THE LINK BETWEEN REDUNDANCIES AND WORLD TRADE PATTERNS?

Naturally, a fraction of redundancies in the EU are likely to be related to trade and investment liberalisation. However, evidence of a direct link between specific redundancies and changing trade patterns is practically impossible to establish in a mechanical or automatic manner.

In light of the above, taking into account the need for strict criteria, and at the same time the need for a margin of appreciation of applications, a Member State should realistically be able to provide evidence and justification of **at least one** of the three elements below, which are arguably the main indicators of structural changes in trade:

- *a massive increase of imports into the EU* - due to, e.g., a reduction or elimination of tariffs, removal of market supports, etc.; or
- *a progressive decline of the EU market share in a given sector* - shown e.g. by sectoral export statistics at NACE 2 level over a period of 5 years; or
- *an economic delocalisation to third countries* - shown by productive capacity ceasing within a region and moving outside the EU (trade policy being EU-wide, delocalisation between EU Member States would not fulfil this criteria).

These elements will be analysed by the Commission in consultation with the applicant Member State (as is the case for the Solidarity Fund).

In addition, on the basis of experience gained the Commission may issue guidance on them.

## 3. IS THERE A 'LEVEL PLAYING FIELD' ACROSS ALL MEMBER STATES?

**Yes. The combination of the first criterion** of Art. 2 (2a: territorially based), with the second one (2b: sector-based), is designed precisely to ensure that no Member State is *a priori* excluded from applying to the Fund, and that the impact and relevance of the various economic sectors is taken into account.

Furthermore, **the intervention criteria do not refer to Member States, but to regions.** Small Member States are not disadvantaged, since most small Member States are a single region, whereas Member States are divided into numerous regions<sup>2</sup>.

*NUTS\* regions:*

Level	Number of Regions	Population	
		Minimum	Maximum
NUTS 1	89	3 million	7 million
NUTS 2	254	800 000	3 million
NUTS 3	1214	150 000	800 000

\* The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) was established by Eurostat more than 25 years ago in order to provide a single uniform breakdown of territorial units for the production of regional statistics for the European Union.

#### **4. DO THE CRITERIA DISCRIMINATE AGAINST MEMBER STATES WITH LOW UNEMPLOYMENT RATES?**

No. The EU unemployment level provides a measure of economic disruption, since where unemployment is very low the impact of redundancies is smaller. At the same time, sudden redundancies can occur everywhere: it would therefore be unfair to automatically exclude a priori from eligibility all Member States with a lower unemployment level than EU average, particularly those with marked internal regional unemployment disparities). Thus, the criteria include both the EU and national average unemployment levels, which makes all Member States eligible.

#### **5. IS THE THRESHOLD OF 1000 REDUNDANCIES JUSTIFIED?**

A quantitative threshold is designed to ensure that the Fund intervenes only when redundancies create serious economic disruption and have a significant impact. Determining the most appropriate quantity representing an economic impact at regional level across the EU is an extremely difficult exercise. On the other hand, a threshold in the form of a percentage instead of an absolute figure does not represent an operational solution (see point 6 hereafter). Furthermore, there are no reliable and pertinent data or comparable precedents (see point 8 below). In fact, to a great extent, as was the case with the US Trade Adjustment Assistance

<sup>2</sup> Examples: **NUTS level I** territorial units: the German Länder, regions in Belgium, Ireland, Wales and Scotland. **NUTS II**: the autonomous regions in Spain, French regions and overseas departments (DOM), the Belgian and Dutch provinces, the Italian regions, the Austrian Länder. **NUTS III**: the Nomoi in Greece, the Maakunnat in Finland, the Län in Sweden, the Kreise in German, the French departments, and the Spanish and Italian provinces etc.

Act (see point 9 below), the most reliable indication of the appropriate thresholds will be the experience of the first year of operation of the Fund, after which the Regulation foresees the possibility of a revision (point 9 below).

The European Restructuring Monitor (ERM) reports of restructuring events, although only in companies of 100 or more employees in the EU, and without an indication of a link with globalization. These events appear to provide a broad indication that the threshold of 1000 redundancies could be the most pertinent, both for art. 2a and 2b, considering the objectives and the level of financial resources of the Fund.

More importantly perhaps, in order to take into account Member States and regions where there are few large and no very large companies, primary and secondary redundancies are taken into account in art. 2a): the 1000 threshold includes redundancies in the company that triggered the EGF intervention, but also in its direct suppliers and subcontractors if there is a demonstrable link.

Empirical evidence shows that, for every redundancy in a given company, there are at least two more in its suppliers and producers who would count towards the 1000 threshold; usually, these suppliers and producers are SMEs. Therefore, the actual number of redundancies in the single main affected enterprise **can be as low as approximately 300 redundancies**.

In sum, **the combination of a 1000 threshold in one single enterprise, plus the taking into account of its primary and secondary redundancies, plus the criterion 2b where the 1000 threshold is cumulative between several enterprises**, should allow a correct balance between flexibility and strict criteria.

#### **6. SHOULD THE THRESHOLD BE A PERCENTAGE, RATHER THAN AN ABSOLUTE AMOUNT?**

In order to take into account relative impact on large and small regions, the possibility of using criteria based on a percentage figure instead of an absolute one has been considered. In practice, this option would imply great complexity: it would require the introduction of several different ranges of population size, each with a different percentage to be applied. It would also introduce uncertainty, due to the use of an unknown variable - the employment level of the sub-region - for which there are no standardized statistics available (sub-regional employment figures are not maintained by Eurostat).

To illustrate the complexity of using percentages: in order to be sensitive to differences of size within NUTS III regions (i.e. between 150000 and 800000 population), the region should be sub-divided into at least 3 sub-regions. A different percentage should then be applied ,e.g.:

150000 to 250000 @ 0.4% = up to 1000

250001 to 650000 @ 0.15% = up to 975

650001 to 800000 @ 0.12% = up to 960

The end result would still be an absolute figure depending on the percentage applied. In addition, this would risk giving the impression of discrimination across regions.

More importantly perhaps, as the employment level varies, the denominator cannot be known in advance. Hence, the required number of redundancies could only be calculated after the fact. This would in practice render the Fund inoperable.

**7. HOW TO TAKE INTO ACCOUNT THE IMPACT OF REDUNDANCIES IN A SECTOR? IS THE 1% THRESHOLD THE MOST APPROPRIATE ONE?**

The criterion in Article 2b) is designed to address on the one hand, redundancies and significant economic damage in Member States or regions which do not have a sizeable number of big enterprises; on the other hand, redundancies accumulated in a number of small and medium enterprises (SMEs) within the same sector, particularly in sector-dependant regions.

The choice of NACE 2 sector level linked to NUTS II level (regions of 800.000 to 3 million people) is due to the fact that they are as close as possible to the ground, i.e. these are the lowest levels where data (from Eurostat) can be cross-tabulated.

**The 1% regional employment threshold** is designed to measure the level of regional dependence on a given economic sector. It appears to be the most balanced and adapted to the impact criteria indicated by the European Council. This threshold has been statistically tested against different levels of 0.5%, 1%, and 2%. As an indication of regional speciality, 30 manufacturing sectors were cross-tabulated with the 250 NUTS II level regions to determine 'sector X region density':

- with a 2% threshold, due to diffusion of economic activities (particularly manufacturing), in many regions no sector would be eligible;
- with a 1% threshold instead, all regions would be eligible to a greater or lesser extent, and the density of sectors per region would be 9 per region on average;
- with a 0.5% threshold, the density would be far greater: 15 sectors per region. Which would dilute the meaningfulness of the sectoral impact indicator.

**8. IS THERE A PRECEDENT ON WHICH TO BASE THE EGF INTERVENTION CRITERIA?**

There is no real precedent upon which to base the establishment of the EGF intervention criteria. In the EU, the closest available data are those of the European Restructuring Monitor (ERM) of the European Monitoring Centre on Change. However, the ERM provides a broad picture of the scale of the restructuring phenomenon in the EU, only in companies of more than 100 employees, and **not** of the link to globalisation or changing world trade patterns. Having said that, a sensitivity analysis of employment and unemployment rates by sector, Member State, NUTS III and NUTS II region has been carried out to determine the most relevant available level of comparable data.

Internationally, the closest example is the 40-year-long experience of the US Trade Adjustment Assistance programme (TAA), which has been thoroughly analysed in view of the establishment of the EGF criteria. The TAA indeed shows the difficulty of objectively identifying criteria and trade-related redundancies. Established in 1962, TAA intervention criteria were modified several times, mainly in accordance to changes in the evolution (and political impact) of world trade: from extremely stringent criteria initially (resulting in no

workers being certified in the first years of its existence), to overly relaxed criteria resulting in a swelling of TAA spending to USD 1.6 billion in 1980 (when criteria were again tightened).

**9. WILL THE CRITERIA REMAIN UNCHANGED FOR THE DURATION OF THE EGF REGULATION?**

Not necessarily: **a review clause** in the Regulation (Art. 20) allows for adaptation of the criteria on the basis of the experience **of the first full year of activity** of the Fund.

The intervention criteria of Article 2 appear to be sufficiently strict, transparent and measurable to allow for objective selection of applications by the Commission. They should lead, in principle, to between 15 and 40 annual applications for assistance. However, these or other criteria (and their combination) have never been tested: it is impossible to predict with reliability whether they are too stringent (and therefore few or no applications could be introduced or accepted) or too wide (in which case a large number of applications would need to be refused for lack of funds).