Appreciatie Europese Commissie reflectiepaper *Harnessing Globalisation*

De Europese Commissie heeft 1 maart 2017 het witboek over de toekomst van Europa gepubliceerd. De Tweede Kamer heeft op 13 april 2017 een kabinetsappreciatie ontvangen van het witboek (Kamerstuk 21501-20 nr. 1202). In het witboek kondigt de Europese Commissie een aantal reflectiepapers aan, waaronder een paper over globalisering. Dit paper, met de titel *Harnessing Globalisation,* is 10 mei gepubliceerd en door de Europese Commissie tijdens de RBZ/handel van 11 mei gepresenteerd. Tijdens het AO van 9 mei is toegezegd een appreciatie van het paper naar de Tweede Kamer te sturen.

Het kabinet verwelkomt het paper dat gaat over recente trends in globalisering en de benodigde Europese beleidsrespons. De meeste aandacht gaat uit naar handel en handelspolitiek. De lopende en voorgenomen agenda op het gebied van handelspolitiek, zoals in oktober 2015 al verwoord in de Commissiemededeling *Trade for All*, wordt geresumeerd. De Tweede Kamer is op 24 november 2015 geïnformeerd over de Nederlandse positie ten aanzien van deze mededeling (Kamerstuk 22112 nr. 2028). Naast handelspolitiek stipt de Europese Commissie kort een aantal relevante andere beleidsterreinen aan, waaronder ontwikkelingssamenwerking, onderwijs, sociaal beleid, belastingen, innovatie en interne markt. Er worden geen concrete nieuwe beleidsinitiatieven gepresenteerd.

De boodschap

De boodschap van het paper is dat globalisering en handel een grote bijdrage hebben geleverd aan onze welvaart en die van anderen, maar dat globalisering ook uitdagingen met zich meebrengt en dat deze uitdagingen in Europees én nationaal beleid moeten worden geadresseerd. Globalisering heeft nieuwe mogelijkheden gebracht: mogelijkheden om te reizen, werken, leren en leven in andere delen van de wereld. Het heeft geleid tot toegenomen Europese export van goederen en diensten en tot import van goedkopere grondstoffen, halffabricaten en technologieën die Europese bedrijven concurrerender maken. Consumenten hebben een grotere keuze tegen lagere prijzen. De koopkracht is gestegen, met name voor lage-inkomens huishoudens die een groter deel van hun inkomen consumeren. Buitenlandse directe investeringen vormen een bron van kapitaal en technologietransfers, en werknemers van buiten de EU vullen kritische tekorten op in de arbeidsmarkt. Globalisering heeft honderden miljoenen mensen wereldwijd uit de armoede gehaald, aldus de Europese Commissie.

De uitdagingen van globalisering worden ook expliciet benoemd, zoals het verlies van concurrentiekracht van specifieke sectoren en bevolkingsgroepen, internationale belastingconcurrentie, oneerlijke concurrentie door dumping en subsidies, neerwaartse druk op arbeids- en milieustandaarden, sociale onrust (ook door migratie) en potentiële vergroting van inkomensongelijkheid binnen landen. Mensen voelen zich onzeker en bezorgd over de toekomst van hun kinderen. Dit terwijl ons volgens de Europese Commissie nog meer grote veranderingen te wachten staan. Tussen nu en 2025 zullen bijna alle sectoren veranderen als gevolg van digitalisering, robotisering, kunstmatige intelligentie, internet en 3D-printen. Automatisering kan productie terugbrengen naar Europa, maar ook in Europa zal laaggeschoold werk dat geautomatiseerd kan worden verdwijnen.

Het kabinet deelt de analyse van de Europese Commissie. Globalisering en internationale handel hebben voor grote groepen en voor veel landen gezorgd voor een sterke toename van de welvaart, maar er is lange tijd te weinig oog geweest voor de achterblijvers die niet mee kunnen komen. Daardoor is op veel plaatsen het draagvlak voor globalisering afgenomen en de roep om protectionisme toegenomen. Het kabinet deelt het standpunt van de Europese Commissie dat protectionisme niet de oplossing is. We moeten ervoor zorgen dat mensen profiteren van globalisering en dat de negatieve effecten ondervangen worden. We moeten bescherming bieden zonder te vervallen in protectionisme (zie ook *Reforming EU trade policy: protection, not protectionism*, non-paper door Lilianne Ploumen, september 2016).

De Europese externe response

Bij de beleidsresponse maakt de Europese Commissie onderscheid tussen de EU-externe en EU-interne reactie. De externe reactie volgt het reeds ingezette hernieuwing van het EU-handelsbeleid en sluit goed aan bij de ideeën van het kabinet over de benodigde *reset* [1] van de handelspolitiek. Bij de *reset* gaat het om duurzaamheid, transparantie en inclusiviteit. Ten eerste moeten we zorgen dat nieuwe handelsakkoorden duurzamer worden. Ze moeten (meer) bijdragen aan recent overeengekomen hogere werelddoelen zoals de Sustainable Development Goals en het klimaatakkoord van Parijs. Ten tweede moet het onderhandelingsproces over handelsakkoorden transparanter worden en meer ruimte bieden voor het publieke debat. Ten derde moeten we zorgen dat zoveel mogelijk mensen van de handelsakkoorden profiteren: door te investeren in de kennis en kunde van mensen (kwalitatief onderwijs en training), te zorgen dat mensen mee kunnen blijven doen (arbeidsmarktbeleid) en bescherming te bieden aan degenen die het nodig hebben (sociale vangnetten). De drie elementen van de *reset* komen terug in de EU-externe en EU-interne beleidsresponse die de Europese Commissie voorstelt.

De Europese Commissie benadrukt terecht het belang van het multilaterale systeem van handelsafspraken. De lacunes in dit systeem dienen te worden geadresseerd door nieuwe onderwerpen, zoals digitale handel, op te pakken en onvolmaaktheden, zoals gebrek aan een gelijk speelveld en belastingontduiking, aan te vechten. Ook dient het multilaterale systeem, in lijn met de *reset*, volgens de Europese Commissie bij te dragen aan bredere welvaartsdoelen, zoals de duurzame ontwikkelingsdoelen en klimaatdoelen. De Europese Commissie noemt in dit kader ook de *2030 Agenda for Sustainable Development* en de nieuwe *EU Consensus for Development.* Er wordt daarnaast, in lijn met de *reset,* een pleidooi gehouden voor een inclusief en transparant systeem, waarin ook niet-statelijke actoren worden betrokken. Op het multilaterale vlak noemt de Europese Commissie verder expliciet de oprichting van een multilateraal investeringshof, waarbij de EU ook in de ogen van Nederland een voortrekkersfunctie kan en moet vervullen.

In meer algemene zin roept de Europese Commissie op tot versterking van de mondiale *governance* van onder meer mensenrechten, arbeidsomstandigheden, voedselveiligheid, volksgezondheid, milieubescherming en dierenwelzijn. Daarbij moeten de EU en lidstaten binnen handelsakkoorden de mogelijkheid hebben om hun hoge standaarden op deze terreinen te behouden en de beleidsvrijheid om publieke doelen na te streven. Dit is in lijn met de inzet bij moderne handelsakkoorden, zoals eerder geformuleerd in *Trade for all* [2] en al toegepast in het handelsakkoord met Canada (CETA). De Europese Commissie stelde in *Trade for all* dat de beleidsvrijheid van overheden (*right to regulate*) sterker zal worden benadrukt in bilaterale handels- en investeringsakkoorden. Ook moet EU-handelspolitiek de Europese waarden en standaarden ondersteunen en promoten. Nederland heeft deze lijn actief gesteund. Het aantal potentiële verliezers van handelsakkoorden moet daarbij zo veel mogelijk beperkt blijven (een *race tot the top* in plaats van een *race to the bottom*), zoals ook verwoord in de *reset*.

De Europese Commissie volgt de door Nederland voorgestane *reset*, en impliciet ook de zeven criteria die de SER eerder heeft geformuleerd voor het beoordelen van handelsakkoorden (SER-advies 16/04, April 2016). Volgens de SER moeten globaliseringsprocessen leiden tot een toename van maatschappelijke welvaart, ook in opkomende economieën en ontwikkelingslanden, en moet een nieuw multilateraal handelsakkoord het streven blijven. Handelsakkoorden dienen inclusieve groei te bevorderen, ongelijkheid te verminderen en Europese waarden, zoals bescherming van mensenrechten, werknemersrechten, milieu, democratie en rechtstaat, te bevorderen. De EU moet zijn relatief hoge beschermingsniveaus kunnen handhaven en er moet voldoende beleidsruimte zijn om ze te verbeteren. Overheden moeten diensten 'van algemeen publiek belang' kunnen verklaren en handelsakkoorden mogen hier geen afbreuk aan doen. Er is flankerend beleid nodig om de effecten van handelsakkoorden in goede banen te leiden. Tenslotte moeten de onderhandelingen transparant zijn, om het publieke debat te bevorderen en zo het maatschappelijk draagvlak te vergroten. Deze uitgangpunten zijn sinds het SER-advies de basis voor de Nederlandse inzet in Brussel op het gebied van handelspolitiek en resoneren in de reflectiepaper van de Europese Commissie.

---

[1] Zie '*Reforming EU trade policy: protection, not protectionism',* non-paper door Lilianne Ploumen, september 2016.
[2] '*Trade for all; Towards a more responsible trade and investment policy'*, Europese Commissie, oktober 2015.

Op één onderdeel komt de Europese Commissie in de reflectiepaper met een idee dat nog niet in de *Trade For All* strategie stond, namelijk ten aanzien van buitenlandse investeringen. De Europese Commissie benadrukt dat een open investeringsklimaat voor buitenlandse investeringen een belangrijk uitgangspunt voor de EU blijft en veel groei oplevert. Er bestaat volgens de Europese Commissie echter bezorgdheid over buitenlandse investeerders, met name staatsbedrijven, die uit strategische overwegingen belangrijke Europese technologiebedrijven overnemen. EU-investeerders hebben vaak niet dezelfde rechten om te investeren in het land waaruit die investeringen afkomstig zijn. Deze zaken moeten volgens de Europese Commissie zorgvuldig worden onderzocht en passend worden aangepakt.

Het kabinet verwelkomt de discussie over buitenlandse investeringen. In Nederland is de discussie over de grenzen aan een open investeringsklimaat in volle gang. Het kabinet heeft op 20 mei 2017 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over overnames van bedrijven.[3] Daarin worden vier 'actielijnen' genoemd. De vierde actielijn is dat Nederland een discussie in Europa steunt over de reciprociteit met landen buiten de EU. Tegenover Europese openheid voor buitenlandse investeringen uit derde landen ontmoeten Europese bedrijven vaak meer geslotenheid in diezelfde landen. Ook bevinden buitenlandse bedrijven die in staatshanden zijn of staatssteun genieten zich in een betere positie dan private EU-ondernemingen en zijn daardoor ook beter in staat om bedrijven binnen de EU over te nemen of om zichzelf te beschermen tegen buitenlandse overnames. Een aantal lidstaten heeft bij de Europese Commissie aangegeven zich hier zorgen over te maken. Het kabinet ziet het aangekondigde onderzoek van de Europese Commissie met interesse tegemoet.

In de kabinetsbrief wijst het kabinet ook op het belang van handelsakkoorden. De EU spant zich bij handelsakkoorden in om een zo groot mogelijke markttoegang voor Europese ondernemingen in derde landen te bewerkstelligen. Daarnaast zet de EU in op vergaande afspraken over de wijze waarop staatsbedrijven mogen opereren. Nederland ondersteunt deze inzet actief.

De Europese interne respons

De Europese Commissie gaat in haar paper ook in op de interne beleidsreactie van de EU en haar lidstaten op globalisering. De Europese Commissie signaleert dat de lidstaten en regio's zelf een taak hebben in het kanaliseren van globalisering en hun verantwoordelijkheid dienen te nemen. Een goedwerkende arbeidsmarkt is noodzakelijk, evenals de mogelijkheid voor werknemers om levenslang te kunnen leren en effectieve sociale bescherming. Er worden verschillende voorbeelden genoemd, zoals het Duitse stelsel van beroepsopleidingen, Scandinavische *flexicurity* en Estland's *e-school* systeem. Europa moet competitiever en innovatiever worden. Daartoe moet ook de interne markt verder versterkt worden, aldus de Europese Commissie.

Er wordt verwezen naar de recente Commissiemededeling over *the European Pilar of Social Rights* (C(2017)2600, 26 april 2017). De Tweede Kamer zal hierover op gebruikelijke wijze via een BNC-fiche worden geïnformeerd. Bestaande instrumenten zoals de *European Structural and Investment Funds* en de *Globalisation Adjustment Fund* worden genoemd als middelen om verliezers van globalisering weer op weg te helpen. Ook het *Investment Plan for Europe* wordt genoemd en Europese steun voor innovatieprogramma's. Er worden geen concrete voorstellen gedaan voor nieuwe instrumenten of programma's.

De Europese Commissie geeft aan dat samenwerking tussen verschillende bestuursniveau's (gemeenten, provincies, waterschappen en de rijksoverheid) belangrijk is om globalisering in goede banen te kunnen leiden. Het kabinet onderschrijft dit. Veel maatschappelijke opgaven zullen immers lokaal en regionaal en internationaal (bijvoorbeeld via de EU) moeten worden beantwoord. Van de ministeries vergt dit doorgaan met het optreden als één rijksdienst, vanuit het concept van gezamenlijk besturen.

[3] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/05/20/kamerbrief-overnames-van-bedrijven

Het is teleurstellend dat de Europese Commissie slechts beperkt verwijst naar maatschappelijk verantwoord ondernemen. De Commissie stelt weliswaar dat bedrijven hun verantwoordelijkheden op sociaal gebied en milieugebied moeten nemen, maar verwijst daarbij naar de lokale gemeenschappen waarin ze opereren en niet naar het belang van internationale ketenverantwoordelijkheid. Met de globalisering van waardeketens hebben activiteiten van Europese bedrijven én van hun toeleveranciers gevolgen voor mensen en milieu aan de andere kant van de wereld. De EU-lidstaten hebben zich gecommitteerd aan de implementatie van de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* en aan de *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Als grootste interne markt van de wereld kan de EU het verschil maken. De Europese Commissie kan het voortouw nemen door een *EU Responsible Business Conduct (RBC) Action Plan* te formuleren en een EU-platform op te zetten voor het opschalen en coördineren van nationale initiatieven. Daarbij leert de Nederlandsen ervaring dat een multi-stakeholder benadering de beste kans van slagen heeft en vaak sneller effect sorteert dan regelgeving. Nederland zal dit opbrengen in Brussel.

Conclusie

Het paper van de Europese Commissie geeft een goede reflectie van de globaliseringsontwikkelingen en het Europese antwoord. Het EU-beleid op het gebied van handelspolitiek streeft, in lijn met de *reset*, naar duurzaamheid, transparantie en inclusiviteit. Nederland verwelkomt dat dit paper ook ingaat op (nationaal) flankerend beleid, waarbij de Europese Commissie de discussie wil stimuleren over het delen van *best practices* en beleidsopties om globalisering in goede banen te leiden. Nederland vraagt om meer Europese ambitie op het terrein van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.