

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bevordering van duurzame economische groei in de hele EU**(initiatiefadvies)**

(2020/C 364/04)

Rapporteur: **Philip VON BROCKDORFF**

Besluit van de voltallige vergadering	20.2.2020
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, rvo
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	24.6.2020
Goedkeuring door de voltallige vergadering	16.7.2020
Zitting nr.	553
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	194/11/12

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De Europese Unie ondervindt, net als andere landen in de wereld, de gevolgen van de COVID-19-pandemie. De Europese Commissie heeft op deze crisis gereageerd met een breed pakket maatregelen om de klap van deze exogene schok op te vangen. Dit pakket omvatte een instrument voor crisisondersteuning bij een pandemie via het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM), tijdelijke leningen voor de financiering van nationale regelingen voor arbeidstijdverkorting en soortgelijke maatregelen om banen in de EU-lidstaten te beschermen in het kader van het SURE-initiatief. De Europese Investeringsbank (EIB) bood op haar beurt liquiditeitssteun aan bedrijven. Meer recentelijk heeft de Europese Commissie een nieuw instrument van 750 miljard EUR voorgesteld, "Next Generation EU" genaamd, bedoeld om de lidstaten te helpen zich te herstellen van de economische crisis.

1.2. Desalniettemin is het EESC van mening dat de COVID-19-crisis de EU niet mag afleiden van haar middellange- en langetermijndoelstellingen die zijn uiteengezet in de Europese Green Deal, de strategie voor duurzame groei 2020 en de Europese pijler van sociale rechten. Met deze doelstellingen wordt in ieder geval erkend dat de Europese economie de komende jaren moet worden hervormd om te zorgen voor duurzame groei, op basis van de volgende pijlers: milieuduurzaamheid, productiviteitsverbetering, rechtvaardigheid en sociale vooruitgang, en macro-economische stabiliteit.

1.3. Om de toeleveringsketens, die tijdens de crisis kwetsbaar zijn gebleken, veilig te stellen, moeten de marktdeelnemers in de EU opnieuw nadenken over de strategieën voor toeleveringsketens en over diversificatie, maar ook over de onderlinge afstemming van de toeleveringsketens in verschillende sectoren. Daarnaast moet de EU een prominentere rol gaan spelen in de wereldhandel, wat essentieel is voor bedrijven in de EU en hun zakelijke vooruitzichten. Het EESC is ook van mening dat op een groot aantal gebieden (zeker als het gaat om internationale arbeidsnormen, eerlijke concurrentie en naleving van de doelstellingen inzake klimaatverandering) gelijke concurrentievoorwaarden moeten gelden voor mondiale ondernemingen die op de wereldmarkt actief zijn. Het valt niet uit te sluiten dat bedrijven uit de EU hun fabrieken (in ieder geval voor essentiële producten) binnen de EU verplaatsen om problemen in de toeleveringsketen te voorkomen.

1.4. De globalisering, met al haar neveneffecten, heeft geleid tot grensoverschrijdende investeringen, maar deze worden niet altijd zozeer gedaan om kapitaalinvesteringen op te bouwen als wel om landen met de laagste belastingen op te zoeken. De economische problemen en andere gevolgen van de COVID-19-crisis suggereren volgens het EESC dat een verandering in de modus operandi van bedrijven binnen de EU en in de rest van de wereld noodzakelijk is. De aanbevelingen van het EESC om het tempo van de bestrijding van belastingontwijking en -ontduiking op te voeren, hebben aan belang gewonnen, en hetzelfde geldt voor de discussie tussen de lidstaten over een geleidelijke verschuiving naar stemming met gekwalificeerde meerderheid en de gewone wetgevingsprocedure in belastingzaken.

1.5. Het beleid en de steun van de overheid zijn tijdens de crisis belangrijker geworden. Vooral het begrotingsbeleid is van cruciaal belang, niet alleen voor de economische stabiliteit, maar ook om de overheid in staat te stellen het bedrijfsleven te ondersteunen door middel van stimuleringsmaatregelen, voor zover deze door de EU-wetgeving zijn toegestaan. Elke poging om duurzame groei tot stand te brengen en te bevorderen, vereist dan ook sturing en regulering door de overheid op alle gebieden van economische activiteit en milieubescherming, waarbij de nadruk moet worden gelegd op het integreren van milieubescherming in de economische activiteit. Uiteraard blijft een open dialoog met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld van cruciaal belang om de economische koers uit te zetten.

1.6. De enorme financieringsbehoefte voor het verstrekken van inkomenssteun en leninggaranties aan ondernemingen die door de tijdens de crisis opgelegde beperkingen zijn bevroren, zal ongetwijfeld de mogelijkheden van regeringen beperken om stimulansen te geven voor het aanzwengelen van de economische activiteit. Ook zullen minder middelen beschikbaar zijn om milieubescherpingsmaatregelen en productieve investeringen te ondersteunen. De regeringen zullen dan ook creatieve manieren moeten vinden om de uitgaven voor duurzame economische groei te ondersteunen en tegelijkertijd de houdbaarheid van de begroting op lange termijn te waarborgen.

1.7. De overgang naar een duurzamere economie moet zowel de ontwikkeling van groene sectoren omvatten als de “vergroening” van bestaande bedrijfsmodellen en sectoren, die verder gaan dan de traditionele “groene” sectoren, voor zover dat mogelijk is. Daarom moet de steun aan ondernemingen, zowel op nationaal als op EU-niveau, afhankelijk worden gesteld van de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Green Deal en de strategie voor duurzame groei 2020, en moet kunnen worden aangetoond dat er sociale vooruitgang is geboekt.

1.8. Bij de vaststelling van strategieën voor economisch herstel, investeringen en duurzaamheid is de activering door de Commissie van de algemene ontsnappingsclausule in het stabiliteits- en groeipact, die de landen van de eurozone in staat stelt de aanpassingen die nodig zijn om de begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn te halen, tijdelijk op te schorten, een stap in de goede richting. Het EESC is echter van mening dat een herziening van de bestaande regels noodzakelijk kan worden geacht, nu we de fase van herstel na COVID-19 ingaan.

1.9. Een van de hoekstenen van duurzame economische groei in de EU moet volgens het EESC de totstandbrenging en ontwikkeling van een echt circulaire economie zijn die de waarde van volledige waardeketens maximaliseert en in stand houdt en tegelijkertijd de verspilling minimaliseert en een efficiënt gebruik van hulpbronnen nastreeft. De bedrijfsmodellen van de circulaire economie bieden een aanzienlijk potentieel voor de bevordering van het Europese concurrentievermogen, terwijl zij niet het natuurlijke milieu helpen beschermen maar ook kansen bieden voor het scheppen van hoogwaardige banen en de ontwikkeling van aanverwante sectoren.

1.10. De rol van innovatie en digitalisering en voortdurende investeringen in menselijk kapitaal om de transitie naar duurzame groei te vergemakkelijken, kan niet worden overschat. De huidige pandemie heeft echter ook opnieuw duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is om de aandacht te richten op de gezondheid en het welzijn van het individu, en niet alleen op de productiviteit en de economische groei. De productiviteit speelt een sleutelrol bij het verwezenlijken van duurzame economische groei. Wil een economie in de toekomst duurzaam blijven groeien, dan moet zij haar groeicapaciteit vergroten, maar alleen tot het punt waarop deze groei waarde toevoegt aan de economie door te zorgen voor hogere lonen en overschotten, waardoor de vraag op de interne markt toeneemt, en zonder inbreuk te maken op verworven rechten zoals sociale bescherming en collectieve onderhandelingen.

2. Weerbaarheid tegen economische schokken (de ervaringen met COVID-19)

2.1. In de conclusies van zijn advies over de *Europese stabilisatiefunctie voor investeringen* ⁽¹⁾ merkte het EESC op dat de Europese stabilisatiefunctie voor investeringen (EISF), die ervoor moet zorgen dat het nationale begrotingsbeleid beter bestand is tegen economische schokken, gezien de omvang van het fonds niet doeltreffend genoeg zou zijn in het geval van een economische crisis die meerdere lidstaten treft. Hoewel de EISF werd beschouwd als een stap op weg naar een nauwere integratie van de eurozone, was het EESC van mening dat een gedegen verzekeringsstelsel voor de hele Unie dat als automatische stabilisator fungeert en macro-economische schokken opvangt, doeltreffender zou zijn dan de voorgestelde EISF.

2.2. De afgelopen maanden is de Europese Unie, net als andere landen in de wereld, getroffen door de uitbraak van COVID-19. Deze crisis heeft de inherente zwakheden van de EU aan het licht gebracht: haar leiders leken zeker aanvankelijk niet in staat om doeltreffend en gecoördineerd te reageren op de ernstige economische en sociale gevolgen van de COVID-19-crisis. Met name in Italië en Spanje hadden de gezondheidszorgstelsels grote moeite om het hoofd te bieden aan het aantal besmette mensen, en de algemene reactie had ironisch genoeg veel weg van het motto dat door extreemrechts en nationalistes hoog in het vaandel wordt gevoerd: “iedere natie voor zich”.

⁽¹⁾ PB C 62 van 15.2.2019, blz. 126.

2.3. Men zou kunnen stellen dat de recente crisis de grootste test is geweest voor het Europese project, de EU-instellingen en de architectuur die de euro overeind houdt. In 2008 was de banksector het middelpunt van de crisis. De Europese Centrale Bank (ECB) verstrekke liquiditeit aan de financiële markten en steunde de banken. Toen waren monetaire instrumenten van cruciaal belang, maar de recente crisis was een geheel andere uitdaging, waarbij de publieke gezondheidszorgstelsels met begrotingsmaatregelen overeind moesten worden gehouden en er tegelijkertijd inkomenssteun moest worden geboden aan kwetsbare ondernemingen en hun werknemers. De ECB heeft van haar kant indirecte steun verleend aan de mogelijkheden van regeringen om schuldbewijzen uit te geven en geld te lenen ter financiering van de uitgaven, met inbegrip van uitgaven die gericht zijn op sociale ontwikkeling en welzijnsprogramma's.

2.4. De economische terugval als gevolg van COVID-19 heeft alle leden van de muntunie getroffen. Er bestaat echter geen mechanisme dat de regeringen van de eurozone in staat stelt gezamenlijk op een dergelijke schok te reageren. Het resultaat hiervan is dat de beleidsreacties op de pandemie overwegend nationaal waren, waardoor de verschillen werden geaccentueerd in plaats van dat de Europese lidstaten in deze tijd van crisis dichter bij elkaar werden gebracht. Geconfronteerd met een symmetrische schok reageerde de eurozone dus asymmetrisch. De verschillen tussen de begrotingsomstandigheden van elke lidstaat leidden tot grote verschillen in de beleidsreacties. Het EESC heeft in verschillende adviezen gewezen op het belang van meer convergentie in zowel het economisch als het sociaal beleid en van een gecoördineerde aanpak van het begrotingsbeleid en op fiscaal gebied, maar de huidige crisis heeft eens te meer aangetoond dat de begrotingsmaatregelen sterk uiteenlopen als gevolg van de verschillen in de begrotingssituatie van elk land. De sterkere economieën van de eurozone hebben krachtig gereageerd op COVID-19 door meer leningen aan te gaan voor de financiering van reddingspakketten. De meer kwetsbare economieën hebben niet dezelfde financiële speelruimte en reageerden met een meer bescheiden reddingspakket. Hieruit blijkt hoe sterk de economieën in de eurozone uiteenlopen. Hoe langer de crisis duurde, hoe meer deze verschillen zichtbaar werden.

2.5. In reactie op de crisis heeft de ECB een buitengewoon nieuw programma voor de aankoop van activa aangekondigd om de Europese markten te stabiliseren. De eerste reactie in de Europese hoofdsteden was voorspelbaar: zodra de markten tot rust kwamen en de obligatiespread tussen de landen kleiner werd, verdween de gevoelde behoefte aan gezamenlijke begrotingsmaatregelen. Elk land richtte zijn aandacht weer op de nationale reddingspakketten. De daaropvolgende werkzaamheden van de Commissie, de Eurogroep en de Europese Raad over het herstelplan hebben de lidstaten echter een broodnodige impuls gegeven. Er moet nog veel meer worden gedaan om doeltreffend op deze crisis te reageren, onder meer door een gemeenschappelijk schuldinstrument te ontwikkelen dat gericht is op het bundelen van de investeringen die nodig zijn om de economie nieuw leven in te blazen en om het verlies van miljoenen banen in de hele EU te voorkomen.

2.6. Dit brengt ons bij het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) en de kredietverleningscapaciteit van 410 miljard EUR. De lidstaten zijn doorgaans vrij terughoudend geweest om een beroep te doen op het ESM, aangezien aan alle leningen voorwaarden zijn verbonden. Zelfs wanneer deze voorwaarden worden opgeheven of aangepast, zoals na de vergadering van de Eurogroep op 9 april 2020, kunnen de "synthetische" obligaties van het ESM het versnipperde karakter van de eurozone alleen maar bestendigen. De versnippering is niet aangepakt in het huidige kader voor economisch en begrotingstoezicht, met name de "six-pack" en "two-pack"-hervormingen, en vormt de belangrijkste reden voor een recente mededeling van de Europese Commissie⁽²⁾. Het doel van deze evaluatie is in hoofdzaak te onderzoeken wat nodig is om tot economische groei te komen en tegelijkertijd houdbare overheidsfinanciën te handhaven en macro-economische onevenwichtigheden te vermijden door te zorgen voor nauwere coördinatie van het economisch beleid en convergentie van de economische prestaties van de lidstaten. Dit zou een belangrijke stap in de goede richting kunnen zijn, mits de onderliggende oorzaken van de onevenwichtigheden in kaart kunnen worden gebracht via hetzij de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, hetzij het Europees Semester, waarbij de nadruk ligt op doeltreffender beleid, met inbegrip van beleidsmaatregelen die gericht zijn op betere systemen voor sociale bescherming.

2.7. Op 9 april 2020 heeft de Europese Commissie een breed pakket maatregelen voor een bedrag van 540 miljard EUR aangekondigd om de klap van de COVID-19-crisis op te vangen. Onderdeel hiervan is een nieuw instrument voor crisisondersteuning bij een pandemie via het ESM ter hoogte van maximaal 240 miljard EUR, dat bedoeld is om de lidstaten van de eurozone te ondersteunen bij de binnenlandse financiering van directe en indirecte kosten voor gezondheidszorg, genezing en preventie als gevolg van de COVID-19-crisis, met een maximum van 2 % van het bbp van elk land in 2019. Het pakket omvat ook 100 miljard EUR aan tijdelijke leningen voor de financiering van nationale regelingen voor arbeidstijdverkorting en soortgelijke maatregelen voor het behoud van banen in de EU-lidstaten in het kader van het SURE-initiatief, waarbij de garanties door de EU-landen worden verstrekt. Daarnaast zal de Europese Investeringsbank (EIB) tot 200 miljard EUR aan liquiditeitssteun verstrekken aan ondernemingen in heel Europa, met bijzondere aandacht voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). De Europese Raad heeft op 27 april 2020 in beginsel ingestemd met de oprichting van een herstellfonds voor de EU, met een totale waarde van ten minste 1 biljoen EUR, en heeft de Commissie verzocht een voorstel uit te werken voor de wijze waarop een dergelijk fonds kan worden ontwikkeld en gebruikt.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Evaluatie van de economische governance — Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nrs. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 en 473/2013 en over de geschiktheid van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad.

2.8. Een maand later, op 27 mei 2020, heeft de Europese Commissie een nieuw instrument van 750 miljard EUR voorgesteld, "Next Generation EU" genaamd, bedoeld om de lidstaten te helpen zich te herstellen van de door COVID-19 veroorzaakte economische crisis. Het nieuwe pakket, dat is opgenomen in de volgende langetermijnbegroting van de EU voor 2021-2027, omvat 500 miljard EUR aan subsidies en 250 miljard EUR aan leningen, en zal worden gefinancierd via leningen op de financiële markten, waardoor het plafond van de eigen middelen van de Commissie tijdelijk moet worden verhoogd tot 2 % van het bruto nationaal inkomen van de EU. Het herstelprogramma omvat 560 miljard EUR ter ondersteuning van investeringen en hervormingen door de lidstaten in verband met de groene economie, de digitalisering en de economische veerkracht (310 miljard EUR aan subsidies en 250 miljard EUR aan leningen), nog eens 55 miljard EUR ter bevordering van de bestaande programma's voor het cohesiebeleid en een aanvulling van 40 miljard EUR van het Fonds voor een rechtvaardige transitie plus een extra investering van 15 miljard EUR in het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling. Het fonds is ook bedoeld om particuliere investeringen weer op gang te brengen, met een nieuw instrument voor solvabiliteitssteun voor Europese ondernemingen, begroot op 31 miljard EUR, samen met een upgrade van het investeringsprogramma InvestEU met 15,3 miljard EUR en een extra faciliteit voor strategische investeringen (onderdeel van InvestEU) van 15 miljard EUR, gericht op het genereren van investeringen in strategische sectoren binnen de EU, met name voor het opbouwen van veerkracht, de groene en digitale transformatie en belangrijke waardeketens.

2.9. Met het oog op deze ontwikkelingen mag de recente crisis de EU niet afleiden van haar langetermijndoelstellingen zoals uiteengezet in de Europese Green Deal en de strategie voor duurzame groei voor 2020. Deze doelstellingen zijn ongewoon vooruitstrevend, omdat hiermee wordt erkend dat de Europese economie de komende jaren moet worden hervormd om te zorgen voor duurzame groei, op basis van de volgende pijlers: milieuduurzaamheid, productiviteitsverbetering, rechtvaardigheid en sociale vooruitgang, en macro-economische stabiliteit.

3. Wereldwijde onderlinge afhankelijkheid, de internationale dimensie van de EU en de toekomst van de globalisering

3.1. Hoewel de globalisering heeft geleid tot een toename van de buitenlandse directe investeringen (BDI), die sinds 1990 jaarlijks gemiddeld ongeveer 10 % hoger liggen ⁽³⁾, terwijl de wereldhandel gemiddeld met 5 % is gegroeid ⁽⁴⁾, moet rekening worden gehouden met de neveneffecten ervan, met name wat de arbeids- en sociale omstandigheden betreft. De globalisering heeft weliswaar een impuls gegeven aan de overdracht van technologie, de herstructurering van de industrie en de groei van mondiale ondernemingen, maar dit is vaak gebeurd ten koste van sociale rechten en collectieve onderhandelingen. En hoewel de globalisering grote ondernemingen in staat heeft gesteld om schaalvoordelen te realiseren die de kosten en prijzen doen dalen, is dit nadelig gebleken voor veel kleine ondernemingen in de EU die op de binnenlandse markt concurreren.

3.2. Kijken we naar de handel tussen naties, dan heeft de toegenomen onderlinge afhankelijkheid een aantal positieve effecten gehad, niet in de laatste plaats het besef dat conflicten tussen naties het einde kunnen betekenen van de wereld zoals we die kennen, gezien de militaire slagkracht van landen als China, de Verenigde Staten en Rusland. Dit is echter niet het hele verhaal. De negatieve gevolgen van de globalisering, zoals overmatige vervuiling en oneerlijke arbeidsomstandigheden, worden vaak genegeerd. En wanneer een crisis de economieën van China en de Verenigde Staten treft, heeft dit ook gevolgen voor veel andere landen, waardoor zowel regionale als mondiale instabiliteit ontstaat. Er zijn nog een aantal andere valkuilen als gevolg van de globalisering, niet in de laatste plaats het feit dat multinationals of mondiale ondernemingen vanwege hun binnenlandse invloed vaak als een bedreiging voor de soevereiniteit van een land worden beschouwd.

3.3. De relevante vraag die in dit stadium moet worden gesteld is in hoeverre COVID-19 de modus operandi zal veranderen van bedrijven die actief zijn in grensoverschrijdende handel of diensten in bepaalde sectoren — met name de reissector en toerisme/luchtvaart — die het zwaarst te lijden hebben onder de economische crisis. De financiële gevolgen van deze crisis zijn enorm, doordat bedrijven — met inbegrip van de bedrijven in de verwerkende sector — worden getroffen door problemen in de toeleveringsketen en exportbeperkingen maar ook door het wegvallen van klanten, wat kan worden omschreven als een omgekeerd multiplicatoreffect, of door de verspreiding van (negatieve) schokken binnen de productienetwerken. De crisis heeft ons herinnerd aan de wirwar van leveringsovereenkomsten die ten grondslag liggen aan de geglobaliseerde economie.

3.4. De expansie van de wereldhandel in het laatste kwart van de 20e eeuw werd mogelijk gemaakt door twee factoren die niets met elkaar te maken hebben: de opkomst van het intermodale vervoer (d.w.z. de containerisering) en het op grote schaal afschaffen van de kapitaalcontroles in het begin van de jaren 80. Hoewel de kapitaalstromen nu meer gereguleerd zijn, blijven zij de levensader voor investeringen en handelstromen over de hele wereld. Een derde reden voor

⁽³⁾ UNCTAD (2019). World Investment Report 2019.

⁽⁴⁾ Wereldbank, 2020. Uitvoer van goederen en diensten (jaarlijkse procentuele groei). Wereldontwikkelingsindicatoren.

de expansie van de wereldhandel was de liberalisering van de handel en de daarmee verband houdende handelsovereenkomsten, met name de toetreding van China tot de WTO. Handel is voor de EU van groot belang in het kader van alle inspanningen om duurzame economische groei te bevorderen, en er zitten duidelijk voordelen aan de toename van de handelsstromen tussen de EU en haar handelspartners, maar de COVID-19-crisis heeft de kwetsbaarheid van de mondiale toeleveringsketens aan het licht gebracht. Een verstoring van de handel kan gevolgen hebben voor de duurzame economische groei. Daarom moet de EU meer doen via haar internationale overeenkomsten om de toeleveringsketens veilig te stellen en verstoringen als gevolg van economische schokken tot een minimum te beperken. Dit zou betekenen dat opnieuw moet worden nagedacht over de strategieën voor de toeleveringsketens: niet alleen moeten deze worden gediversifieerd, maar ook moeten de toeleveringsketens van verschillende sectoren op elkaar worden afgestemd. Het zou ook betekenen dat er binnen de EU een vorm van sectorale de-globalisering zou ontstaan, waarbij Europese ondernemingen hun fabrieken (althans voor essentiële producten) binnen de EU zouden verplaatsen om problemen in de toeleveringsketen te voorkomen.

3.5. Relevant in dit verband zijn de internationale dimensie van de EU en haar betrekkingen met mondiale spelers, in het bijzonder China, de Verenigde Staten en Rusland. Aangezien de internationale diplomatie van cruciaal belang is voor de toekomstige economische vooruitzichten van de EU en haar munt, moet de EU een veel meer toekomstgerichte en prominente rol spelen in internationale aangelegenheden, met inbegrip van handelsbesprekingen met concurrerende landen. Het EESC is en blijft voorstander van multilaterale handelsbesprekingen, maar het blijkt telkens weer dat China, de VS en Rusland geen boodschap hebben aan het standpunt van de EU over multilaterale handel. Wil de EU een grotere rol spelen in de wereldhandel, wat van vitaal belang is voor bedrijven in de EU en hun zakelijke vooruitzichten, dan moet zij veel meer doen om andere landen weer aan de multilaterale onderhandelingstafel te krijgen, omdat anders de bilaterale handel weer aan belang zal toenemen. Voor de globalisering na de crisis moeten er op een groot aantal gebieden (waaronder fiscale concurrentie, naleving van arbeidsnormen en het halen van de doelstellingen inzake klimaatverandering) gelijke concurrentievoorwaarden gelden voor mondiale ondernemingen die op de wereldmarkt actief zijn. Zo niet, dan dreigt de EU steeds kwetsbaarder te worden voor en afhankelijk van de handelsschermutselingen tussen de VS en China.

3.6. Wat de grensoverschrijdende investeringen betreft, is het duidelijk dat deze investeringen niet altijd zozeer worden gedaan om kapitaalinvesteringen op te bouwen als wel om landen met de laagste belastingen op te zoeken⁽³⁾. Een bepaalde vorm van globalisering kan na de crisis onvermijdelijk zijn, maar de economische problemen en andere gevolgen van de COVID-19-crisis suggereren dat een verandering in de modus operandi van bedrijven binnen de EU en in de rest van de wereld noodzakelijk is. De aanbevelingen van het EESC aan de lidstaten om het tempo van de bestrijding van belastingontwijking en -ontduiking op te voeren, hebben aan belang gewonnen, en hetzelfde geldt voor besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (BGM). Vorig jaar schaarde het EESC zich al volledig achter de discussies over een geleidelijke verschuiving naar BGM en de gewone wetgevingsprocedure in belastingzaken, en erkende het dat alle lidstaten te allen tijde over voldoende mogelijkheden moeten beschikken om aan het besluitvormingsproces deel te nemen.

4. De rol van de regeringen herzien

4.1. Het lijkt geen twijfel dat de COVID-19-crisis de belangrijke rol van regeringen bij de aanpak van gezondheids- en economische crises aan het licht heeft gebracht. Ook dit is met name relevant voor het streven naar duurzame economische groei. Niemand in de EU plaatst nu nog vraagtekens bij de rol van regeringen bij het aanbieden van doeltreffende gezondheidszorgstelsels en -programma's die de economische activiteit onrechtstreeks ondersteunen. Ook de rol van regeringen bij de handhaving van de bancaire en financiële regelgeving in de nasleep van de financiële crisis van 2008 wordt niet in twijfel getrokken. Het wordt echter steeds duidelijker dat regeringen nog steeds een belangrijke rol spelen bij het bepalen van de economische richting, zeker in een periode van crisis. Dit zou ook zo moeten zijn in het geval van multilevel governance, waarbij de betrokkenheid van lokale en regionale overheden bij het economisch beleid van de centrale overheid van cruciaal belang is. Zoals hierboven werd uiteengezet, is vooral het begrotingsbeleid van vitaal belang, niet alleen voor de economische stabiliteit, maar ook om de overheid in staat te stellen het bedrijfsleven te ondersteunen door middel van stimuleringsmaatregelen, voor zover deze door de EU-wetgeving zijn toegestaan. Elke poging om duurzame groei tot stand te brengen en te bevorderen vereist sturing en regulering door de overheid op alle gebieden van economische activiteit en milieubescherming, waarbij de nadruk wordt gelegd op het integreren van milieubescherming in de economische activiteit. Uiteraard blijft een open dialoog met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld van cruciaal belang om de economische koers uit te zetten.

⁽³⁾ Bénassy-Quéré, A., Fontagné, L., & Lahrèche-Révil, A. (2005). How does FDI react to corporate taxation? *International Tax and Public Finance*, 12(5), 583-603.

4.2. In een post-crisisscenario zal het begrotingsbeleid meer gewicht in de schaal leggen, niet in de laatste plaats vanwege het enorme bedrag dat is geleend bovenop hetgeen vóór de crisis was geraamd. De enorme financieringsbehoefte voor het verstrekken van inkomenssteun en leninggaranties aan ondernemingen die door de COVID-19-beperkingen zijn bevroren, zal ongetwijfeld de mogelijkheden van overheden beperken om stimulansen te geven voor het aanzwengelen van de economische activiteit. Ook zullen minder middelen beschikbaar zijn om milieubeschermsmaatregelen en productieve investeringen te ondersteunen. Regeringen zullen dan ook creatieve manieren moeten vinden om de uitgaven voor duurzame economische groei te ondersteunen en tegelijkertijd de houdbaarheid van de begroting op lange termijn te waarborgen. Het standpunt van de Commissie dat het herstel moet worden afgestemd op de Green Deal is een stap in de goede richting en toont aan dat de reactie op de crisis zelf ook duurzaam moet zijn.

4.3. Een voorbeeld van een manier om buiten de begroting financiële middelen voor infrastructuur vrij te maken met behulp van internationale financiële instellingen en particuliere ondernemingen, zijn de zogenaamde publiek-private partnerschappen (PPP's). Mits zij op transparante wijze worden beheerd en aan democratische controle worden onderworpen, kunnen de PPP's als een optie worden beschouwd in een post-crisisscenario om de financiering van infrastructuur- en milieuprojecten te ondersteunen, omdat ze oplossingen bieden voor problemen met de financiering, de voltooiing van en investeringen in grote projecten, zonder dat de overheidsfinanciën voor belangrijke beleidsterreinen worden opgeofferd.

4.4. De EU zou bovendien moeten streven naar een snellere inzet van de instrumenten en initiatieven die worden voorgesteld in de Europese Green Deal, waarin uitdrukkelijk wordt erkend dat de EU en de nationale regeringen, samen met de particuliere sector, een centrale rol moeten spelen bij deze omvorming tot een echt duurzaam Europa. Het gaat hierbij onder meer om de verschillende financieringsinstrumenten die zijn opgenomen in het mechanisme voor een rechtvaardige transitie, met bijzondere aandacht voor kmo's en kwetsbare sectoren, zowel om hun economisch herstel te ondersteunen als om hun duurzaamheid en veerkracht ten aanzien van toekomstige schokken te vergroten, waarbij gezien de huidige omstandigheden per geval een zekere speelruimte wordt gelaten wat betreft de vereisten inzake onderpand en gezamenlijke financiering. In het licht van de huidige COVID-19-crisis krijgt deze gedachte een steeds grotere weerklank, en dit moet worden gezien als een kans om de sociale en economische ontwikkeling weer op gang te brengen met de beginselen van de Green Deal in het achterhoofd. In de huidige context is het concept van pan-Europese solidariteit nog nooit zo relevant geweest.

5. Strategieën voor economisch herstel, investeringen en duurzaamheid

5.1. Dit brengt ons op het punt van de strategieën die nodig zijn voor economisch herstel, investeringen en duurzaamheid. Nu de economieën krimpen door de COVID-19-beperkingen, is het maar de vraag of die economieën zich wel zullen herstellen tot de niveaus van vóór de crisis. Het zal verscheidene maanden duren vooraleer de economieën van de eurozone en de EU het niveau van vóór de crisis ook maar enigszins benaderen. Bovendien zullen regeringen, die uit verschillende bronnen geld lenen om de onverwachte en monumentale stijging van de overheidsuitgaven te dekken, waarschijnlijk gaan snoeien in hun uitgaven en mogelijk opnieuw moeten overgaan tot bezuinigingsmaatregelen, wat tot een daling van de consumptie en de productie zal leiden. Zo hebben de bezuinigingsmaatregelen in Griekenland het land op de knieën gedwongen, waarbij een kwart van het bruto binnenlands product (bbp) in acht jaar tijd is verdampt en de werkloosheid tot meer dan 27 % is gestegen⁽⁶⁾. Een nieuwe ronde bezuinigingsmaatregelen zou contraproductief zijn. De activering door de Commissie van de algemene ontsnappingsclausule in het stabiliteits- en groeipact (SGP), die de landen van de eurozone in staat stelt de aanpassingen die nodig zijn om de begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn te halen, tijdelijk op te schorten, is een stap in de goede richting. Een herziening van de bestaande SGP-regels kan echter noodzakelijk zijn nu we de fase van herstel na COVID-19 ingaan.

5.2. Hoewel de algemene doelstellingen zoals uiteengezet in de mededeling van de Europese Commissie in haar jaarlijkse strategie voor duurzame groei⁽⁷⁾ als cruciaal worden beschouwd voor het verwezenlijken van duurzame economische groei, kan dit niet worden bereikt door bezuinigingsmaatregelen toe te passen die de meest kwetsbare sociaaleconomische groepen in onze gemeenschappen schade toebrengen.

5.3. In plaats daarvan moeten de regeringen van de EU-landen economische herstelstrategieën ontwikkelen die productievere en duurzamere economische activiteiten ondersteunen. Het post-COVID-19-scenario biedt een gelegenheid om belangrijke economische sectoren die bijzonder kwetsbaar zijn gebleken opnieuw tegen het licht te houden. De economie zal nog steeds op grote schaal steunen op kleine en middelgrote ondernemingen, maar het kan wenselijk zijn om startende ondernemingen verder aan te moedigen en de rol van ondernemingen in de sociale economie als een belangrijk onderdeel van de sociale economie te herzien. Hoewel winst niet de voornaamste drijfveer van een sociale onderneming is, zijn inkomsten nog steeds van essentieel belang voor het voortbestaan van een dergelijke onderneming. Alle ondernemingen in de sociale economie kunnen nochtans zeer winstgevend zijn; een van hun prioriteiten is de

⁽⁶⁾ <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/20/greece-emerges-from-eurozone-bailout-after-years-of-austerity>

⁽⁷⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2020.

herinvestering van de winst in hun onderneming in plaats van dividend uit te keren aan de aandeelhouders. Ondernemingen in de sociale economie slagen erin een evenwicht te vinden tussen het handhaven van de sociale missie van hun organisatie en het maximaliseren van de productiviteit om hun voortbestaan te waarborgen. Dergelijke structuren zijn dan ook uitermate geschikt voor een economie die gericht is op het bereiken en versterken van duurzame economische groei.

5.4. Na de crisis zullen regeringen streven naar een snel herstel, en sommige sectoren die veerkrachtig zijn gebleken, zullen zich naar verwachting herstellen, maar de verleiding zal groot zijn om sectoren te stimuleren die vóór de crisis als niet-duurzaam werden beschouwd of die indruisen tegen de doelstellingen inzake klimaatverandering en milieu zoals uiteengezet in de Europese Green Deal. In plaats daarvan zouden regeringen moeten overwegen om meer te investeren in projecten die gericht zijn op een efficiënt gebruik van energie en alternatieve energie via de eerdergenoemde financieringsmodellen, waardoor zakelijke kansen worden gecreëerd voor grote ondernemingen, kmo's en ondernemingen in de sociale economie. De groene transitie moet niet alleen de ontwikkeling van groene sectoren omvatten maar ook de "vergroening" van bestaande bedrijfsmodellen en sectoren, die verder gaan dan de traditionele "groene" sectoren, voor zover dat mogelijk is. Daarom moet de steun aan ondernemingen, zowel op nationaal als op EU-niveau, afhankelijk worden gesteld van de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Green Deal en de strategie voor duurzame groei 2020.

5.5. Een van de hoekstenen van duurzame economische groei in de EU moet de totstandbrenging en ontwikkeling van een echt circulaire economie zijn die de waarde van volledige waardeketens maximaliseert en in stand houdt en tegelijkertijd de verspilling minimaliseert en een efficiënt gebruik van hulpbronnen nastreeft. De bedrijfsmodellen van de circulaire economie bieden een aanzienlijk potentieel voor de bevordering van het Europese concurrentievermogen, terwijl zij niet het natuurlijke milieu helpen beschermen maar ook kansen bieden voor het scheppen van hoogwaardige banen en de ontwikkeling van aanverwante sectoren. De bedrijfsmodellen van de circulaire economie helpen bovendien bij het vergroten van de veerkracht ten aanzien van schokken in de toeleveringsketen als gevolg van de COVID-19-pandemie, terwijl ze de volatiliteit van de prijzen en beschikbaarheid van grondstoffen als gevolg van de ontwikkelingen op milieu- en geopolitiek gebied, met inbegrip van de effecten van klimaatverandering en handelsgeschillen, verminderen. De rol van innovatie en digitalisering en de voortdurende investeringen in menselijk kapitaal om deze transitie te vergemakkelijken kan niet worden overschat, en moet met hernieuwde daadkracht worden voortgezet door middel van steun voor onderzoek en ontwikkeling en met meer nadruk op commercialisering. Het effect van de digitalisering van de arbeidsmarkt moet echter volledig worden geëvalueerd om het banenverlies tot een minimum te beperken en de betrokkenen te helpen bij hun omscholing en herplaatsing.

5.6. De huidige pandemie heeft opnieuw duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is om de aandacht te richten op de gezondheid en het welzijn van het individu, en niet alleen op de economische groei die, zoals vermeld in de strategie voor duurzame groei van 2020, geen doel op zich is. De verbetering van zowel de kwaliteit als de toegankelijkheid van de openbare gezondheidszorgstelsels in de verschillende landen zou een topprioriteit van de EU moeten zijn, terwijl de ongelijke toegang tot de gezondheidszorg moet worden aangepakt en er dringend iets moet worden gedaan aan de hoge eigen bijdragen waardoor deze ongelijkheden alleen maar worden bestendigd. Net als in andere sectoren moeten ook de investeringen in digitalisering en kunstmatige intelligentie in de openbare gezondheidszorg worden voortgezet. Het ontstaan van grootschalige economische schokken onderstreept bovendien de cruciale rol van goed bestuur bij het opbouwen van veerkracht en het formuleren van passende antwoorden op de gevolgen ervan. Het streven naar een duurzame en billijke economische groei is dus afhankelijk van de kwaliteit van de nationale en lokale instellingen in de lidstaten, en het is de taak van de EU om er actief voor te zorgen dat de landen de beginselen van democratie, verdraagzaamheid en eerbiediging van de rechtsstaat waarborgen en koesteren. Het is positief dat het Europees Semester de kwaliteit van het openbaar bestuur en de governance nu veel systematischer behandelt.

5.7. Het laatste punt betreft de rol van de productiviteit bij het verwezenlijken van duurzame economische groei. Wil een economie in de toekomst duurzaam blijven groeien, dan moet zij haar groeicapaciteit vergroten, maar dan wel tot het punt waarop deze groei waarde toevoegt aan de economie en de bevolking. Dit omvat betere lonen en arbeidsvoorwaarden, met name via collectieve onderhandelingen, en mag zeker niet ten koste gaan van een billijkere inkomensverdeling. Daarom moeten strategieën die gericht zijn op een grotere economische duurzaamheid worden ontwikkeld op basis van de productiviteit, maar zij mogen niet ten koste gaan van de rechten van werknemers en de sociale ontwikkeling. Een hogere productiviteit is daarom geen doel op zich, maar een middel om de lonen te verbeteren, de totale vraag in de economieën van de EU te vergroten en aldus de levensstandaard te verbeteren. Een hogere productiviteit zal ook leiden tot de ontwikkeling van nieuwe en betere producten en diensten, waardoor bedrijven kunnen overstappen naar hogere waardeketens van goederen en diensten, en de EU een concurrentievoordeel kan behalen op de wereldmarkt. Ook hier geldt dat de hogere productiviteit strikt moet worden gekoppeld aan de doelstelling van duurzame economische groei en niet ten koste mag gaan van de arbeidsomstandigheden, de sociale ontwikkeling of het milieubeleid. Integendeel, de algemene doelstellingen van de Europese pijler van sociale rechten (EPSR), met name sociale bescherming en de versterking van het proces van collectieve onderhandelingen, moeten worden gehandhaafd. Hetzelfde geldt voor de doelstellingen die zijn uiteengezet in de Green Deal en de doelstellingen van de EU inzake klimaatverandering. Ook een echt Europees antwoord op de huidige COVID-19-crisis en de eensgezinde inspanningen om duurzame groei in de hele wereld te bevorderen, moeten de "race to the bottom"-mentaliteit van grensoverschrijdende belastingconcurrentie temperen, die er alleen maar toe

leidt dat de samenwerking tussen de lidstaten wordt ontmoedigd en nationalistische tendensen worden aangewakkerd. De nadruk moet veeleer worden gelegd op het helpen van landen bij het ontwikkelen van hun menselijk kapitaal en het stimuleren van de productiviteit, waarbij de regionale verschillen op het gebied van groei en werkgelegenheid door middel van gerichte investeringen worden aangepakt, terwijl tegelijkertijd de belangrijkste structurele tekortkomingen worden aangepakt die het bedrijfsleven in de weg staan.

Brussel, 16 juli 2020.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER
