

Zitting 1976–1977

14 451

Voorstel van de leden Jansen en Van der Hek tot het instellen van een parlementair onderzoek naar effecten van het gedrag van multinationale ondernemingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Verantwoording¹

In vrijwel alle toonaangevende internationale fora wordt aandacht geschonken aan de internationaal werkzame ondernemingen.

a. De Verenigde Naties heeft door middel van de «Group of Eminent Persons» een studie verricht naar «The impact of multinational corporations on development and on international relations» (VN 1974). Daaruit resulteerde onder andere de oprichting van het VN Informatie- en Researchcentrum voor transnationale ondernemingen, welke haar activiteiten nu concentreert op de formulering van een gedragscode voor internationaal werkzame ondernemingen, waarvan de naleving in de praktijk afgedwongen kan worden;

b. Ook de laatste Unctad-vergadering (Nairobi, mei 1976) heeft zich wederom uitgebreid bezig gehouden met het verschijnsel multinationale ondernemingen aan de hand van het rapport «Role of transnational corporations in the trade in manufactures and semi-manufactures of developing countries» (TD/185);

c. De OECD stelde in haar vergadering van 21 juni 1976 een vrijwillige gedragscode op «on international investment and international enterprises». Dit initiatief werd voorafgegaan door de opstelling van een gedragscode betreffende internationale investeringen door de Internationale Kamer van Koophandel (brochure no. 272, 1972);

d. De Europese Commissie heeft een aantal voorstellen gedaan in haar rapport «De multinationale ondernemingen tegen de achtergrond van de communautaire regelingen» (doc. 261/73). Daarnaast heeft de commissie een voorstel geformuleerd betreffende de controle op concentraties van internationaal werkzame ondernemingen (com. 73, 1210 def.);

e. De Raad van Europa heeft zich uitgebreid met multinationale ondernemingen bezig gehouden aan de hand van het «rapport Holtz» (Report on multinational corporations, 3 mei 1976, doc. 3762);

f. Het Europees Parlement heeft menigmaal een debat gewijd aan multinationale ondernemingen.

Op 12 december 1974 discussieerde het Europees parlement over het z.g. rapport Leenhardt (doc. 292/74), nopens de mededeling van de Commissie van de Europese Gemeenschap aan de Raad betreffende multinationale ondernemingen tegen de achtergrond van de communautaire regelingen. Aan het slot van die discussie werd een resolutie aangenomen houdende advies inzake de mededeling van de Commissie aan de Raad. In die resolutie werd

¹ Voor een nadere toelichting en uitwerking van de in dit voorstel genoemde zaken, verwijzen de P.P.R.- en P.v.d.A.-fractie naar het rapport «Multinationale ondernemingen en het Nederlandse Parlement». Dit rapport wordt gelijktijdig gepubliceerd met de indiening van het formele voorstel bij de Tweede Kamer en ligt op de bibliotheek ter inzage van de leden.

o.a. geconstateerd dat «.....de omvang, de vlottende middelen en de concentratie van de besluitvorming van de multinationale ondernemingen, vraagstukken en gevaren hebben opgeroepen en dat het voor de oplossing hiervan ontbreekt aan internationaal geldende voorschriften, met name voor aangelegenheden als werkgelegenheid, mededinging, belastingplicht, internationale monetaire betrekkingen en bevoorrading van bepaalde grondstoffen».

Op 12 november 1975 wijdde het Europees Parlement een discussie aan massa-ontslagen bij twee multinationale ondernemingen (Akzo en Philips) naar aanleiding van een mondelinge vraag van de Commissie voor Sociale Zaken en Arbeid.

Op 14 januari 1976 naar aanleiding van een vraag van het lid De la Malène betreffende het investeringsgedrag van dergelijke ondernemingen en de gevolgen voor de werkgelegenheid.

Op 11 mei 1976 naar aanleiding van een vraag van de socialistische fractie naar illegale betalingen die door multinationale ondernemingen verricht zouden zijn. Bovendien is de Economische en Monetaire Commissie van het Europees Parlement bezig, in samenwerking met het Congres van de VS, afdwingbare gedragsregels voor internationale ondernemingen en regeringen op te stellen (doc. 547/76);

g. De Internationale Arbeidsorganisatie heeft in 1976 een vijftal studies gepubliceerd welke alleen te maken hebben met bepaalde aspecten die verbonden zijn aan het optreden van multinationale ondernemingen.

De tripartite werkgelegenheidsconferentie, gehouden in het kader van de IAO, heeft zich in juni 1976 uitgebreid beziggehouden, zonder tot overeenstemming te komen, met de rol van multinationale ondernemingen bij het scheppen van werkgelegenheid in de ontwikkelingslanden;

h. De Nederlandse Regering heeft een interim-rapport van de Interdepartementale Werkgroep door Multinationale Ondernemingen gepubliceerd (aangeboden aan de Tweede Kamer 17 december 1976) en tevens een enquête gehouden onder een aantal multinationale ondernemingen met hoofdvestiging in Nederland (zie Kamerstuk 14 203).

Bij al deze studies en initiatieven staat de vraag centraal óf, en h^oe de nationale staten in wetgeving en beleid regelingen zullen treffen, welke erop gericht zijn activiteiten van internationaal werkzame ondernemingen ten behoeve van het algemeen belang aan voorwaarden te binden.

Gelijktijdig en in samenhang hiermee, wordt iedere nationale Staat met de vraag geconfronteerd in welke mate de gedragingen van internationaal werkzame ondernemingen afbreuk doen aan de bedoelingen van de wetgever en aan de doelmatigheid bij de uitvoering van het beleid van de Regering.

Het behoort tot de taak van de volksvertegenwoordiging, als mede-wetgever en als toezichthouder op het regeringsbeleid, zich een oordeel te vormen over dit vraagstuk. De volksvertegenwoordiging dient daarbij de nationale en internationale kaders af te bakenen, te onderzoeken of de bestaande nationale wetgeving tekortschiet en mogelijke tekorten te ondervangen.

Een onderzoek door de Tweede Kamer is daarvoor nodig. Omdat een groot aantal beleidsterreinen in een dergelijk onderzoek worden bestreken, ligt het voor de hand hiermee een bijzondere commissie te belasten. Het doel van een parlementair onderzoek naar effecten van het gedrag van multinationale ondernemingen, dient in eerste instantie gericht te zijn op het verwerven van die informatie welke het de Tweede Kamer mogelijk maakt nader inzicht te verkrijgen in de invloed op het algemeen belang door het gedrag van multinationale ondernemingen op de navolgende gebieden:

- economische concentraties (fusies, joint ventures, deelnemingen, overnemingen);
- mededinging;
- investeringsbeleid en werkgelegenheid;
- monetaire en financiële ontwikkelingen.

Indien de verworven informatie daartoe aanleiding geeft, dient de in te stellen bijzondere commissie te onderzoeken of de bestaande wetgeving voldoende mogelijkheden biedt het algemeen belang veilig te stellen.

De vraag kan gesteld worden of internationale instellingen, zoals de Europese Commissie niet het meest geëigend zijn om zich met dit vraagstuk bezig te houden. Er moet echter worden vastgesteld dat dan nog de besluitvorming op dit internationaal niveau uiteindelijk in handen van de lid-staten ligt. De Nederlandse Regering en het Nederlandse parlement hebben in deze een dubbele verantwoordelijkheid. Het parlement kan zich hierbij niet onttrekken aan haar verantwoordelijkheid door initiatieven op dit vlak over te laten aan internationale politieke organen, zoals de betreffende organen in EG-verband.

Bovendien gaat de Nederlandse overheid steeds meer relaties aan met het bedrijfsleven, onder andere via herstructureringsovereenkomsten en allerlei vormen van steunverlening, waarbij gemeenschapsgelden worden aangewend. Hierdoor ontstaat een nauwe vervlechting tussen belangen van het bedrijfsleven enerzijds en het algemeen belang anderzijds. Het feit dat de overheid hierbij tevens te maken krijgt met multinationale ondernemingen, brengt specifieke problemen met zich mee die te maken hebben met grensoverschrijdend economisch verkeer. Het parlement dient ervoor te waken dat, ook in dit verband, het algemeen belang wordt veilig gesteld.

2. Begripsafbakening

Een sluitende omschrijving van het begrip multinationale onderneming is niet te geven. De werkelijkheid is daarvoor te gevarieerd. Uit de analyse van de onder punt 1 genoemde onderzoeksgebieden vloeit voort welke gemeenschappelijke aspecten die aan het optreden van multinationale ondernemingen te onderkennen zijn, van wezenlijk belang geacht moeten worden voor het te voeren overheidsbeleid.

Ten einde toch een indicatie te geven op welke bedrijven de bijzondere commissie haar activiteiten, volgens de indieners van het onderhavige voorstel, dient te richten, kunnen vooralsnog de criteria worden overgenomen die het Ministerie van Economische Zaken heeft gehanteerd in haar enquête onder een aantal multinationale ondernemingen met hoofdvestiging in Nederland.

- de onderneming moet buiten de hoofdvestiging in Nederland vestigingen hebben in ten minste drie andere landen, en
- minimaal 10 % van het totaal aantal werknemers dient in het buitenland werkzaam te zijn, en
- de omzet (in 1973) moet liggen boven de f 250 mln.

3. Onderzoeksgebieden

Het verdient aanbeveling het onderhavige voorstel nader te motiveren door kort in te gaan op de problemen welke internationaal werkzame ondernemingen oproepen en waarmee het parlement en de Nederlandse overheid geconfronteerd worden.

a. Economische concentraties (fusies, joint ventures, deelnemingen, overnemingen).

De ontwikkeling naar een integrale fusiewetgeving is nu zover gevorderd dat daaromtrent de SER recentelijk advies heeft uitgebracht (SER-advies inzake de toekomstige status van de fusiegedragsregels en een preventieve materiële toetsing van fusies door de overheid).

Een nog te ontwerpen wettelijke regeling inzake toetsing van fusies en andere verschijnselen van economische concentraties kan slechts een werkingssfeer hebben die zich tot het Nederlands territorium beperkt.

Richtsnoer bij de preventieve toetsing van economische concentraties is de veronderstelde schade aan het algemeen belang.

Het EG-beleid is gericht op een verbod van alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen, welke er toe leiden dat de mededinging binnen lid-staten wordt verhinderd of tot gevolg hebben dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst (art. 85, Verdrag van Rome). Artikel 86 van dit verdrag verbiedt het misbruik maken van machtsposities. Binnen dit kader voert de Europese Commissie een restrictief beleid, waarvan zij jaarlijks verslag doet.

Nog geheel afgezien van de vraag of het gewenst c.q. noodzakelijk is aanvullende instrumenten te ontwikkelen waarbij een nadere afweging plaatsvindt tussen publieke en private economische belangen, dient de Tweede Kamer ten minste over gegevens en informatie te beschikken die haar in de gelegenheid stellen inzicht te verwerven in concentratie en centralisatie tendensen waarbij multinationale ondernemingen betrokken zijn. Dit ten einde te kunnen beoordelen of het algemeen belang voldoende gewaarborgd wordt.

De Kamer heeft reeds op 4 december 1969 bij ruime meerderheid een dergelijk onderzoek geëist, toen zij een daartoe strekkende motie van de oud-kamerleden Goudszwaard en Nelissen aannam.

In dit kader is het cijfermateriaal van het CBS met betrekking tot de ontwikkeling van fusies, overnemingen en andere vormen van concentraties, niet meer dan een allereerste aanzet in het verwerven van inzicht in de fusiemotieven en de sociaal-economische gevolgen van het concentratieverschijnsel.

b. Mededinging

Geheel in het verlengde van het concentratieverschijnsel, ligt de beperking van de mededinging.

De Europese Commissie tracht met behulp van artikel 85 en 86 beperkingen van de mededinging te bestrijden. De Commissie heeft daarbij echter te maken met verschillen in de mededingingswetgeving in de onderscheidene lid-staten. De Commissie zal een beoordeling geven over het mededingingsbeleid in de lid-staten – en de ontwikkeling daarvan – tegen de achtergrond van het beleid van de Commissie in het zesde verslag over het gevoerde mededingingsbeleid dat in april aanstaande verschijnt.

De verschillende juridische constructies en het feit dat dergelijke constructies slechts van kracht zijn voor een beperkte regionale eenheid waar multinationale ondernemingen per definitie bovenuit stijgen, doet de behoefte ontstaan inzicht te verwerven in het feitelijke effect van de mededingingswetgeving op het gedrag van multinationale ondernemingen.

c. Investeringsbeleid en werkgelegenheid

Het multinationale bedrijfsleven kan dáár investeren waar de comparatieve voordelen voor de betreffende investering het grootst zijn. Hierdoor ontstaan internationale investeringsbewegingen met alle effecten daarvan op de werkgelegenheid. De Nederlandse overheid is slechts in zeer beperkte mate in staat het internationaal herstructureringsproces te sturen. Initiatieven die zij tot nu toe heeft ondernomen liggen in de fiscale- c.q. subsidie-sfeer. De overheidssteun is erop gericht een stuk internationale herstructurering zodanig te doen plaatsvinden dat zowel het thuis-, als het vestigingsland daar hun voordeel mee doen. Hierbij doet zich het probleem voor dat de controle op de aanwending van de overheidssteun juist bij multinationale ondernemingen verre van waterdicht is gebleken.

Uit het voorhanden zijnde onderzoeksmateriaal naar de directe en indirecte effecten op de werkgelegenheid als gevolg van het investeringsgedrag van internationaal werkzame ondernemingen, kunnen sterk verschillende

conclusies getrokken worden. De uitkomsten blijken in belangrijke mate afhankelijk te zijn van de vooronderstelling welke aan het onderzoek ten grondslag ligt.

De conclusies van verschillende onderzoeken duiden zowel op een positief netto-effect op de werkgelegenheid in het thuisland, als op een negatief netto-effect. Hetzelfde kan gezegd worden van het netto-effect op de werkgelegenheid in het land waar geïnvesteerd wordt. Nader onderzoek is dus gewenst.

d. Fiscale verplichtingen

Bij de beschouwing van de fiscale mogelijkheden welke de multinationale ondernemingen ten dienste staan, nemen kwesties als over- c.q. onderfacturering van geleverde goederen en de prijsvaststelling van verleende diensten, een centrale plaats in. Vooral als het om transacties gaat welke zich binnen één en hetzelfde concern voltrekken (intra- enterprise-activiteiten). De voor deze transacties verrekende prijzen hebben een directe relatie met de behaalde winst (of verlies) en dus met de hoogte van de belastingaanslag.

Het Nederlandse parlement beschikt over onvoldoende gegevens om te kunnen beoordelen of Nederlandse multinationale ondernemingen en in Nederland gevestigde dochterbedrijven van buitenlandse concerns, gebruik maken van verrekenprijzen welke geen weerspiegeling zijn van de marktwaarde. Hierdoor kan het parlement niet beoordelen of de aan Nederland verschuldigde belasting kunstmatig beïnvloed wordt. Daarnaast kunnen de winsten van de dochterondernemingen tot op bepaalde hoogte zodanig verspreid worden over vestigingen in verschillende landen, dat de belasting over de totaalwinst geminimaliseerd wordt. In dit verband spelen voor dit doel opgerichte kantoren in belastingvrije «tax free havens» een rol.

Het is gewenst met het oog op de verplichtingen, dat de Tweede Kamer kwantitatieve gegevens verzamelt over internationale winstverschuivingen en interne verrekenprijzen, ter beoordeling van de eventuele schade welke het algemeen belang wordt aangebracht.

e. Monetaire en financiële ontwikkelingen

De monetaire stabiliteit is in belangrijke mate afhankelijk van gecumuleerde financiële transacties op de valutamarkt. Deze transacties komen gedeeltelijk voor rekening van multinationale ondernemingen. Naar de mate waarin versterking van de monetaire stabiliteit valt toe te rekenen aan financiële transacties van multinationale ondernemingen bestaan, zeker internationaal, slechts gebrekkige gegevens.

Tevens is in dit kader van belang te onderzoeken in hoeverre transacties op de Euro-valutamarkt invloed hebben op de inflatie-ontwikkeling in Europa. Daarnaast is het van het grootste belang zich nader te verdiepen in de oorzaken van de inflatie, waarbij de rol van multinationale ondernemingen en het financieringsbeleid van dergelijke ondernemingen dient te worden vastgesteld. De multinationalisatie van het bankwezen moet hierbij betrokken worden.

De zwakke financiële positie van ontwikkelingslanden blijkt mede het gevolg te zijn van de invloed van investeringen van het multinationaal bedrijfsleven, op zowel de lopende als de kapitaalrekening van de betalingsbalansen van dergelijke landen. Ten einde te kunnen beoordelen of en in hoeverre multinationale ondernemingen welvaartsverspreiding over de wereld in de weg staan, dient o.a. informatie verzameld te worden over het gesaldeerde effect van investeringen van het multinationale bedrijfsleven op de betalingsbalans van ontwikkelingslanden.

4. Bewerktuiging Bijzondere Commissie

Het voorstel van de P.P.R. en P.v.d.A.-fractie is erop gericht nader inzicht te verwerven in de onder punt 3 genoemde zaken. De resultaten van het onderzoek dienen openbaar te zijn. De bijzondere commissie moet in staat gesteld worden getuigen en deskundigen te horen en relevant materiaal te ontvangen.

Wil de Commissie grondig en effectief te werk gaan, dan dienen daaraan een aantal ter zake kundige medewerkers te worden toegevoegd.

Leo Jansen,
Arie van der Hek