

De Europese Unie vergroot de nationale autonomie

Door globalisering hebben democratische instellingen aan macht ingeboet ten opzichte van internationale markten en bedrijven. Hoe kunnen we macht en invloed terugwinnen voor de democratie?

IN HET KORT

- De concurrentie tussen landen op gebied van vestigingsklimaat schaadt het publieke belang.
- Een gevangenendilemma houdt de 'concurrentiestaten' vast in een *race to the bottom*.
- Door meer Europese samenwerking ontsnappen lidstaten aan het gevangenendilemma en vergroten zo hun autonomie juist.

ARIE BLEIJENBERG
Zelfstandig adviseur:
Koios strategy en
bestuursvoorzitter:
Transport & Environment

In 1970 schreef Joop den Uyl over de smalle marges van de democratische politiek. Nu, vijftig jaar later, lijken die marges nog smaller. Globalisering heeft de invloed van internationale markten groter gemaakt en mondiale bedrijven spelen landen tegen elkaar uit om hun wensen ingewilligd te krijgen.

Zelfs een grote economie als het Verenigd Koninkrijk ondervond dat het zich niet ongestraft kon onttrekken aan de tucht van internationale markten. Na de vorig jaar aangekondigde forse belastingverlagingen lieten de financiële markten duidelijk hun ongenoegen blijken over het oplopende begrotingstekort (BBC, 2022). Mede door deze druk, moest premier Liz Truss opstappen. Voor de Britten is dit extra wrang, want zij dachten door de Brexit juist zelf de touwtjes weer in handen te kunnen nemen.

Eerder, tijdens de eurocrisis vanaf 2009, dicteerden de financiële markten het Griekse beleid: bezuinigen, staats-eigendommen verkopen, verdere liberalisering van markten, pensioenen omlaag en pensioenleeftijd omhoog. Zelfs een referendum waarbij 61 procent van de Grieken tegen dit pakket stemde (Europa Nu, 2020), kon niet op tegen de financiële belangen, want de euro moest overeind blijven en daarom mocht Griekenland niet failliet gaan.

Deze voorbeelden tonen aan hoe democratische besluiten in de weg kunnen worden gezeten door internationale markten – hoe de beleidsruimte wordt ingeperkt. “Democratie, nationale soevereiniteit en wereldwijde economische integratie zijn onderling onverenigbaar” schrijft Rodrik (2011) in zijn boek *The globalization paradox*.

Globalisering heeft aan internationale bedrijven ruim baan gegeven. Dat is het gevolg van democratisch genomen besluiten die paradoxaal genoeg de macht van de natiestaat

ondermijnden (Cerny, 2013). De soevereine natiestaat, dogma sinds de Vrede van Westfalen (1648), is nu in werkelijkheid een ‘concurrentiestaat’ (Cerny, 2010). Dit geldt zeker voor Nederland, dat de ranglijst van meest geglobaliseerde landen aanvoert (KOF, 2021).

In dit artikel toon ik allereerst met voorbeelden de rol van Nederland in het aanjagen van de concurrentie tussen landen om internationale bedrijven te paaien. Vervolgens schets ik de nadelige consequentie van deze concurrentiestrijd, en hoe een ‘gevangenendilemma’ landen vasthoudt in deze situatie. Ten slotte omschrijf ik wat Nederland kan doen om de concurrentie tussen landen te verminderen.

Nederland in de kopgroep

Nederland staat stevast in de top tien van meest concurrerende landen. In de *World Competitiveness Rankings* van het International Institute for Management Development stonden we de afgelopen jaren rond plek vijf (IMD, 2022). In de laatste lijst van het *World Economic Forum* staan we vierde, achter Singapore, de Verenigde Staten en Hongkong (Schwab, 2019). We doen het dus ‘beter’ dan de meeste andere landen (figuur 1).

Landen die lager op de lijst staan, willen natuurlijk stijgen, zoals België (22), Italië (30), Polen (37) en Griekenland (59). Precies hier wringt de schoen: landen jagen elkaar op in aantrekkelijkheid voor internationale markten en bedrijven.

Veel Nederlandse beleidsmaatregelen van de afgelopen decennia passen naadloos bij de concurrentiestaat, en jagen daarmee de concurrentiestrijd aan. Vier illustraties van concurrentiestaat Nederland op het gebied van belastingen, milieu, transport en de arbeidsmarkt laten dat zien.

Allereerst de belastingen. Drie miljard euro lastenverlichting per jaar voor bedrijven kwam tot stand via de wet Werken aan winst. Het doel in 2006 was om de concurrentiekracht van Nederland te herstellen, aangezien we gezakt waren naar plaats 9 op de concurrentielijst van het World Economic Forum (Tweede Kamer, 2006). Door dit belastingpakket stegen we in 2019 naar de vierde plaats van belastingparadijzen in de wereld (Tax Justice Network, 2021). Alleen de Maagdeneilanden, Kaaimaneilanden en Bermuda gingen ons voor. Overigens is er inmiddels veel teruggedraaid, vanwege internationale druk en door Europese regelgeving. De geldstromen via Nederland naar belastingparadijzen zijn afgenomen, van 39 miljard euro in 2019 naar 6 miljard een jaar later (DNB, 2022).

Ook bij het vormen van klimaatbeleid heeft Nederland het vestigingsklimaat hoog in het vaandel. Om de concurrentiepositie te ontzien, kiest het kabinet voor mil-



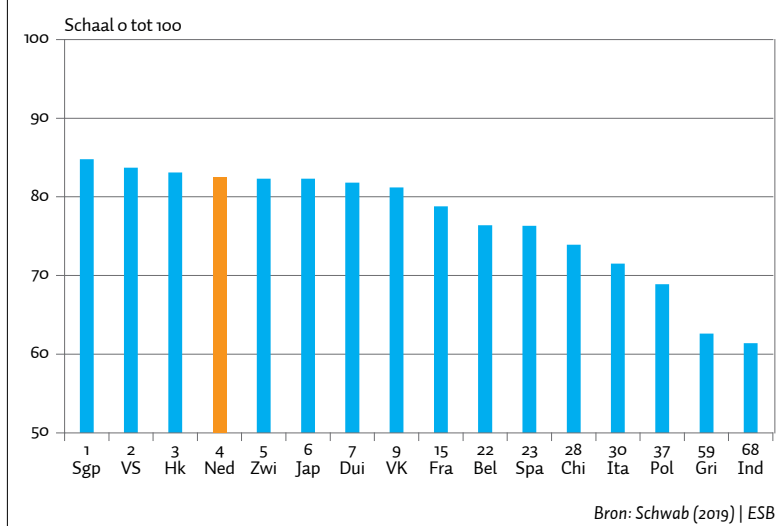
jardensubsidies als kern van het milieubeleid, in plaats van regelgeving (Bleijenberg, 2022). Door de ‘milieusubsidies’ blijft de prijs van vervuilende producten als staal, kunstmest, energie en dierlijke voeding kunstmatig laag. Als gevolg heeft Nederland grote moeite om de milieudoelen te halen: de Nederlandse industrie en energiesector zijn minder energie-efficiënt dan gemiddeld in de EU (CBS, 2022a). Economen roepen dan ook op om de subsidies voor fossiele energie af te bouwen (Leefmans et al., 2022).

Ons land trekt in zijn concurrentiestrijd ook andere landen mee. In 1992 sloeg Nederland bijvoorbeeld een grote slag op de luchtvaartmarkt, door als eerste een ‘Open Skies-overeenkomst’ met de Verenigde Staten te sluiten. Dit gaf luchtvaartmaatschappijen uit beide landen het recht om binnenlandse vluchten bij elkaar uit te voeren. KLM en Schiphol kregen hierdoor een groot concurrentievoordeel op de transatlantische routes. Nederland noemde het in de Amerikaanse kranten een ‘droom-overeenkomst’. Voor de Amerikanen was het een koevoet bij hun onderhandelingen met de Europese Unie over de liberalisering van de luchtvaart (Staniland, 1996). De Europese Commissie en andere lidstaten waren uiteraard geïrriteerd door het Nederlandse solo-optreden. Pas in 2007 sloot de EU namens alle lidstaten een luchtvaartovereenkomst met de VS (U.S. Department of State, 2021). Door concurrerende landen de loef af te steken heeft Nederland nog steeds een grote luchtvaartsector in verhouding tot de bevolkingsomvang.

Daarnaast heeft Nederland lang Europees beleid tegengehouden om vrachtwagens wegenbelasting te laten betalen in het land waarin ze rijden, in plaats van waar het voertuig staat ingeschreven. Dit was in het belang van Nederlandse transporteurs, omdat die meer in het buitenland reden dan de buitenlanders bij ons deden. In 1993 is Nederland onder grote Duitse druk schoorvoetend akkoord gegaan met het eerlijker voorstel van de EU (FD, 1993). Maar nog steeds loopt Nederland achter bij het laten betalen van vrachtverkeer voor de kosten van infrastructuur, verkeersongevallen en milieuvuiling. Ook voeren we een ruimhartiger toelatingsbeleid voor zware vrachtwagens dan andere landen (Europese Commissie, 2022).

Global Competitiveness Index, 2019

FIGUUR 1



Bij het flexibiliseren van de arbeidsmarkt zitten we ook in de kopgroep. Nederland staat in 2020 vierde op de ranglijst van EU-landen met de meeste flexwerkers (CBS, 2022b). Dit betekent minder risico voor bedrijven, en meer onzekerheid voor werknemers.

Andere landen gebruiken soortgelijke of juist andere manieren om hun bedrijven te bevoordelen, zoals Zwitserland met zijn bankgeheim. Er bestaat geen overzicht van gunstige regelingen voor bedrijven, want landen nemen dit soort maatregelen meestal zonder dat het opvalt. Dit voorkomt dat de benadeelde landen gaan klagen en tegenmaatregelen nemen.

De nadelige gevolgen

Steeds verdergaande concurrentie tussen landen is een doodlopende weg met een flink prijskaartje. Het geld en de aandacht voor de concurrentiepositie gaat ten koste van wat daar niet aan bijdraagt. Publieke taken en voorzieningen zijn voor de concurrentiestaat vooral een kostenpost, die ‘beheerst’ moet worden. De lijst is lang: jeugd- en gezondheidszorg, onderwijs, politie, justitie, openbaar bestuur,

onafhankelijke kennis, sociaal vangnet, arbeidsvoorwaarden, gezonde leefomgeving, openbare ruimte en natuur.

Ook bedrijfstakken die alleen binnenlands concurreren komen er bekaaid vanaf in de concurrentiestaat – zoals schoonmaak, detailhandel, horeca en kappers. Dit zijn dan vooral kleine en middelgrote bedrijven. Al deze publieke en private sectoren hebben de afgelopen decennia laten weten – vaak op het Malieveld – dat ze in de knel zitten. De gemeenschappelijke oorzaak van hun problemen is de eenzijdige aandacht voor de concurrentiepositie van ons land.

Steeds verdergaande concurrentie tussen landen is een doodlopende weg met een flink prijskaartje

Doordat ‘concurrentiestaten’ de teugels voor internationale bedrijven hebben laten vieren, is er als onbedoeld effect ook meer marktmacht ontstaan, met negatieve gevolgen voor de hele economie. De dominante positie van enkele bedrijven per markt, ook als gevolg van de digitalisering, maakt niet alleen hun eigen producten te duur, maar ook de lonen lager, de arbeidsparticipatie lager en de inkomensongelijkheid juist groter (Eeckhout, 2021). Indicatie van de sterk toegenomen marktmacht is de ‘mark-up’ die bedrijven boven op hun productiekosten in rekening kunnen brengen. Deze optelsom van winst, overhead en afschrijvingen is wereldwijd toegenomen, van gemiddeld 7 procent in 1980 naar maar liefst 59 procent in 2016 (Eeckhout, 2021).

Gevangenendilemma

Concurrentiestaten zitten met elkaar in een zogenaamd gevangenendilemma. Als een land terughoudend is qua bedrijfsvriendelijk beleid, dan gaan bedrijven elders investeren, en als dit tot slechte economische vooruitzichten leidt dan wordt geld lenen voor hen duurder. Landen kunnen niet ongestraft achterblijven.

Een goede illustratie van de neerwaartse spiraal is de mondiale daling van de tarieven van de vennootschapsbelasting. In 1980 was het gemiddelde tarief van de winstbelasting nog 45 procent, terwijl het nu 25 is (Tax Foundation, 2022). Kleine landen zetten vaak de trend, omdat ze er relatief veel voordeel van hebben. Grote landen volgen later. Vervolgens vermindert voor alle landen de beleidsruimte om belasting te innen.

Grote bedrijven wakkeren de concurrentiestrijd tussen landen aan, en gebruiken hun invloed om hun positie in stand te houden. Uit onderzoek naar bijna 2.000 politieke meningsverschillen blijkt dat de economische elite in de Verenigde Staten – ruwweg de één procent rijksten – een twintig keer grotere kans heeft om zijn zin te krijgen dan de ‘gewone burger’ (Gilens en Page, 2014). In Nederland is dit niet veel anders (Schakel, 2021).

Terugzakken naar het peloton

Nationale politiek moet de middenweg bewandelen tussen het eigen belang in de concurrentie met andere landen, en het stoppen van deze wedloop. De eerste stap voor Nederland is om ons terug te laten zakken uit de kopgroep naar het peloton. We jagen dan de race niet langer aan om de gunsten van internationale markten en bedrijven, maar laten ons ook de kaas niet van het brood eten. Milieuvervuilende bedrijfstakken als petrochemie, transport en landbouw, waarin Nederland is gespecialiseerd, zullen een veer moeten laten. Vanwege ons structurele overschot op de betalingsbalans (CBS, 2020) – we exporteren meer dan we importeren – lijkt er economische ruimte om de kopgroep te laten gaan.

Als tweede moeten we de beleidsruimte pakken die we wel hebben. Claims van bedrijven dat een maatregel op sociaal of milieugebied slecht is voor de concurrentiepositie zijn een onderdeel van hun lobby. Bedrijven behartigen hun belangen, maar de overheid zal de juistheid van hun argumenten onafhankelijk moeten beoordelen. Dit vergt ambtenaren die deskundig en onpartijdig zijn.

Globalisering repareren

We moeten ons ook inzetten voor betere internationale spelregels, die de wedloop tussen landen begrenst zodat we meer nationale beleidsruimte krijgen. Een goed voorbeeld is de afspraak die 137 landen maakten om vanaf 2023 ten minste vijftien procent belasting te heffen op de winst van multinationals (OESO/G20, 2021). Dit legt een bodem in de concurrentie tussen landen, en is een opmaat voor verdere internationale afspraken.

Bestaande en nieuwe handelsverdragen beperken vaak de nationale beleidsruimte, omdat ze buitenlandse investeringen beschermen tegen de gevolgen van beleidswijzigingen. Daar moeten we wat aan doen. Een actueel voorbeeld is de *Energy Charter Treaty*. Dit verdrag geeft energiebedrijven de mogelijkheid om schadevergoeding te eisen na bijvoorbeeld een aanscherping van het klimaatbeleid. Zo eist het Duitse energiebedrijf RWE van Nederland 1,4 miljard euro schadevergoeding vanwege de sluiting van kolen centrales in de Eemshaven. Omdat het Energy Charter een rem is op de energietransitie, wil de Europese Commissie het aanpassen en willen Nederland en andere landen er uitstappen (Tweede Kamer, 2022a).

De financiële markten zijn een ‘gouden dwangbuis’, die de ruimte voor nationaal beleid beperkt, schrijft Rodrik (2011). Hij pleit voor meer nationale – of Europese in onze situatie – regulering van financiële instellingen en markten. Om een vlucht van vermogen en banken naar landen met gebrekkige regulering te voorkomen, zijn er voorwaarden aan internationale kapitaalstromen nodig. Al met al betekent dit een zekere herregulering van de internationale financiële markten. Hiervoor zijn er vele voorstellen gedaan, onder andere door Stiglitz (2006) en Piketty (2014).

Terugbrengen van concurrentie in vastgelopen markten vergt ook een internationale aanpak. In zijn boek *The profit paradox* doet Jan Eeckhout (2021) voorstellen voor onder meer strakkere voorwaarden aan fusies en overnames, toegankelijkheid van data, minder bescherming via patenten, transparantie en regulering van grote bedrijven. Goede

marktwerking – meer dan een tiental bedrijven – maakt ons minder kwetsbaar voor prijsschokken, en vermindert de lobbykracht van dominante leveranciers. Het naïeve geloof in Europa in de goede werking van de mondiale energiemarkten komt ons nu duur te staan (Bleijenberg, 2016).

Europese Unie

Door haar grootte is de Europese Unie beter in staat om globalisering te repareren dan Nederland. Dit is ook een uitgangspunt van het kabinet bij de versterking van de 'open strategische autonomie', zoals het in Brussels jargon heet: "Vanwege het grensoverschrijdende karakter van de uitdagingen, de verwevenheid van de interne markt en de slagkracht van de EU als geheel, zijn we gezamenlijk beter in staat de Nederlandse en Europese belangen te borgen." (Tweede Kamer, 2022b). Naast energie, gaat het ook om zeldzame mineralen, wapens, microchips en geneesmiddelen.

De EU heeft invloed die ze kan aanwenden. Zo drukt de EU een groot stempel op de ontwikkeling van betere mondiale productstandaarden. De veiligheids- en milieueisen die Europa stelt aan consumptieartikelen, gaan vaak ook in de rest van de wereld gelden (Bredford, 2021). Verder kan de EU betere kaders vaststellen voor sociaal en milieubeleid, omdat het voor bedrijven nadeliger is om uit Europa te vertrekken dan naar een buurland te verhuizen.

De Europese Green Deal, met de wetgeving voor schone energie, auto's en fabrieken, illustreert de grotere beleidsruimte van de EU. Zonder Europees beleid zou Nederland de doelen voor klimaat en stikstof waarschijnlijk niet kunnen halen. Een gerelateerd voorbeeld is het 'Carbon Border Adjustment Mechanism' dat heffingen zet aan de buitengrenzen van de Unie op invoer van energie-intensieve producten als die niet voldoen aan de in de EU geldende milieueisen. Nederland is te klein om dit op eigen houtje te kunnen regelen.

Ruimere bevoegdheden voor de EU om minimum-belastingtarieven vast te stellen, kunnen ook de onderlinge concurrentie via lage belastingen en accijnzen verminderen tussen lidstaten. Nu is er unanimititeit vereist over fiscaal beleid, waardoor één dwarsligger een voorstel kan blokkeren. Door met gekwalificeerde meerderheid te besluiten – bijvoorbeeld twee derde van de lidstaten – kan de EU hogere minimum-belastingtarieven afspreken. Dit geeft de meeste lidstaten meer nationale beleidsruimte, omdat er alleen een bodem in de tarieven wordt gelegd.

Conclusies

Om beter haar publieke taken te vervullen, zal de landelijke politiek afstand moeten nemen van de concurrentiestaat. Nu worden bedrijfsbelangen vaak verward met het landsbelang. Bedrijven streven naar continuïteit, marktmacht en winst, terwijl overheden in het maatschappelijk belang de markten moeten reguleren. Het is immers een illusie dat markten zelfregulerend zijn (Rodrik, 2011, en vele anderen). De overheid hoort 'marktmeester' te zijn.

Nederland zal dus meer samenwerking op Europees niveau moeten nastreven om de concurrentiestrijd in te dammen en de autonome beleidsruimte te vergroten. In tegenstelling tot wat veel anti-EU-politici beweren, kan

meer Europese samenwerking dus juist onze democratische autonomie vergroten. En waar we die ruimte voor gebruiken is aan de politiek.

Literatuur

- BBC (2022) *How much market chaos did the mini-budget cause?* BBC Nieuwsbericht, 17 oktober.
- Bleijenberg, A. (2016) *Oil security Europe: Prospects for advocacy*. Koios strategy, juli. Te vinden op aribleijenberg.nl.
- Bleijenberg, A.N. (2022) Milieueisen in plaats van miljardensubsidies. *Tijdschrift Milieu*, 2022(5), 32-33. Te vinden op milieu.vvm.info.
- Bredford, A. (2021) *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford: Oxford University Press.
- CBS (2020) *Handelsoverschot stabiel ondanks corona*. CBS Bericht, 1 december.
- CBS (2022a) *Nederlandse emissie-intensiteit broeikasgassen lager dan gemiddelde in EU*. CBS Bericht, 14 december.
- CBS (2022b) *Flexwerk in Nederland en de EU*. CBS Bericht.
- Cerny, P.G. (2010) *Rethinking world politics: A theory of transnational neopluralism*. New York: Oxford University Press.
- Cerny, P.G. (2013) Globalization and statehood. In: M. Beeson en N. Bisley (red.), *Issues in 21st century world politics*. 2nd edition. Londen: Palgrave Macmillan, p. 30-46.
- DNB (2022) *Fors minder doorstroom via Nederland naar belastingparadijzen*. DNB Statistiek, 28 juni.
- Eeckhout, J. (2021) *The profit paradox: How thriving firms threaten the future of work*. Princeton: Princeton University Press.
- Europa Nu (2020) *De Griekse crisis*. Artikel op europa-nu.nl, 20 augustus.
- Europese Commissie (2022) *EU transport in figures: Statistical pocketbook 2022*. Luxemburg: Europese Unie.
- FD (1993) *May door de bocht met Eurovignet*. *Het Financieel Dagblad*, 9 juni.
- Gilens, M. en B.I. Page (2014) Testing theories of American politics: elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564-581.
- IMD (2022) *World Competitiveness Ranking*. IMD World Competitiveness Center.
- KOF (2021) *KOF Globalisation Index*. KOF Swiss Economic Institute.
- Leefmans, N., R. Beetsma, P. van Beukering et al. (2022) *Stop met subsidies voor fossiele brandstoffen*. Blog op esb.nu, 29 november.
- OESO/G20 (2021) *Tax challenges arising from the digitalisation of the economy: Global anti-base erosion model rules (Pillar Two)*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Parijs: OECD Publishing.
- Piketty, T. (2014) *Kapitaal in de 21ste eeuw*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Rodrik, D. (2011) *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. New York/Londen: W.W. Norton & Company.
- Schakel, W. (2021) Unequal policy responsiveness in the Netherlands. *Socio-Economic Review*, 19(1), 37-57.
- Schwab, K. (red.) (2019) *The Global Competitiveness Report 2019*. Genève: World Economic Forum.
- Staniland, M. (1996) *Open skies – fewer planes?: Public policy and corporate strategy in EU-US aviation relations*, European Policy Paper, 3. Te vinden op aei.pitt.edu.
- Stiglitz, J.E. (2006) *Eerlijke globalisering*. Utrecht: Spectrum.
- Tax Foundation (2022) *Corporate tax rates around the world, 2022*. Publicatie Tax Foundation, 13 december.
- Tax Justice Network (2021) *Corporate tax haven index – 2021*. Te vinden op cthi.taxjustice.net.
- Tweede Kamer (2006) *Wijziging van belastingwetten ter realisering van de doelstelling uit de nota 'Werken aan winst' (Wet werken aan winst)*. Memorie van toelichting 30572, nr. 3. Te vinden op www.parlementairemonitor.nl.
- Tweede Kamer (2022a) *Appreciatie van de moderniseringsvoorstellen voor het Verdrag inzake het Energiehandvest (Energy Charter Treaty)*, Kamerbrief 21 501-33 (977).
- Tweede Kamer (2022b) *Kamerbrief Open Strategische Autonomie*, BZDOC-1239418757-71. Te vinden op open.overheid.nl.
- U.S. Department of State (2021) *Open Skies partners*. Lijst, 28 april. Te vinden op www.state.gov.
- Uyl, J.M. den (1970) *De smalle marges van democratische politiek*. *Socialisme en Democratie*, 27(7), 299-320..