

# De economische effecten van EU lidmaatschap

De Europese Unie is een vergaande economische unie die economische vrijheden voor de ‘interne markt’ garandeert. EU-regulering betreft met name de aanpak van marktfalen, het voorkómen van mogelijke versplintering door uiteenlopende nationale regelgeving, en de coördinatie van een aantal gezamenlijke beleidsterreinen. De economische voordelen van de interne markt zijn empirisch aangetoond en ook aanzienlijk, zowel voor de EU in het algemeen als voor Nederland in het bijzonder.

## ARJAN LEJOUR

Programmaleider  
bij het Centraal  
Planbureau

## JACQUES PELMANS

Senior fellow bij het  
Centre for European  
Policy Studies en  
gasthoogleraar aan  
het Europa College

Tijdens de publieke debatten in de aanloop naar de Europese verkiezingen van 22 mei komen de economische effecten van het EU-lidmaatschap weinig aan bod. Kiezers krijgen hierop onvoldoende zicht, wat de publieke opinie kan kleuren. Het lijkt daarom nuttig deze voor- en nadelen kort uiteen te zetten. Omdat de eurozone als specifiek onderdeel van de EU zijn eigen voor- en nadelen kent, blijft deze hier grotendeels buiten beschouwing.

### DE ONTWIKKELING VAN DE INTERNE MARKT

De Europese Economische Gemeenschap (EEG) is in 1958 om twee redenen opgericht. Ten eerste om – ter voorkoming van oorlog – te streven naar een hechtere verbondenheid tussen de Europese volkeren, gebaseerd op gezamenlijke waarden en vergaande integratie; en ten tweede om te streven naar welvaart, vooral naar een hogere economische groei die niet door landen afzonderlijk kan worden bereikt. De eerste doelstelling is inmiddels gehaald. Sterker nog, dit was ongetwijfeld – naast hogere welvaart – een belangrijke reden voor de Mid-

den- en Oost-Europese landen om tot de EU toe te treden.

Het Verdrag van Rome uit 1957 vormde de basis voor de verdere ontwikkeling van de EEG en later de EU. Voor de economische samenwerking was vooral de ontwikkeling van de interne markt belangrijk. De EEG begon met een douane-unie, en heeft vervolgens een interne markt trachten op te bouwen. Echter, pas na de Europese Eenheidsakte van december 1985 is ernst gemaakt met het verruimen van economische vrijheden voor diensten- en kapitaal, en in mindere mate werknemers. Ook op het goederenverkeer heeft de Europese Eenheidsakte een positieve uitwerking gehad, doordat er tal van belemmeringen, veroorzaakt door nationale regulering, door EU-regulering en door wederzijdse erkenning van nationale wet- en regelgeving zijn verdwenen. Een alomvattende interne markt is echter een uiterst ambitieuze onderneming: eind 1992 was deze nog lang niet voltooid, zeker niet in de dienstensector. Maar vanaf 1993 is er weer een grote stap voorwaarts gezet, hoewel dat niet direct op basis van een integraal meerjarenprogramma gebeurde (Pelkmans, 2011).

### ECONOMISCHE VOORDELEN EUROPESE INTEGRATIE

Het meten van de effecten van zo'n ingewikkelde en brede marktintegratie op de omvang en groei van het bbp – en dat over meer dan vijf decennia – is zeer lastig. De literatuur doet uiteenlopende pogingen via diverse methodologieën. Op één punt komen de conclusies van alle belangrijke empirische studies overeen: EU-lidmaatschap genereert positieve economische effecten. Sinds het verschijnen van het Cecchini-rapport (1988) wordt er vaak een combinatie gezocht van micro-economisch onderzoek en de doorwerking daarvan in macro-econometrische modellen, dan wel in toegepaste evenwichtsmodellen. Zo kwam de commissie-Cecchini uit op een bbp-effect van 4,3 procent als het programma voor de interne markt na de Europese eenheidsakte volledig zou worden uitgevoerd. Na enkele decennia zou het bbp-effect nog een paar procent hoger kunnen zijn. Volgens Monti *et al.* (1996) blijkt het voorlopige effect geringer (1,5 procent), maar de effect-

ten van de Eenheidsakte zijn dan nog niet uitgewerkt. Deze studies gaan overigens voorbij aan de economische effecten van de EU voordat de Europese Eenheidsakte in 1985 werd ingevoerd.

In de meest recente empirische literatuur is op diverse manieren gepoogd om alle economische effecten mee te nemen. Drie benaderingen kunnen worden onderscheiden. De eerste is een verlengstuk van de Cecchini-benadering. Het gaat in dat geval om de berekening van toekomstige economische voordelen die voortvloeien uit een aantal voornemens om de interne markt van de EU te intensiveren. Hierbij wordt gebruikgemaakt van empirische studies voor de effectbeoordeling van commissievoorstellen aangaande deze voornemens. De diensten van het Europees Parlement (EP, 2014) hebben een groot aantal studies samengevat, met een voorzichtige optelling van de baten, met een korting van 25 procent van de berekende maximale baten. Het resultaat was 800 miljard euro na ongeveer tien jaar; dat is ongeveer zes procent van het totale bbp binnen de EU in 2012. Methodologisch is zo'n optelling niet correct omdat de interactie tussen markten wordt genegeerd. Maar de ervaring leert dat het inpassen van resultaten van microstudies in zulke macromodellen vaak leidt tot hogere totaaluitkomsten dan de optelling van separate effecten zou suggereren. Een ander voorbeeld van een inschatting van de economische potentie van het verder voltooien van de interne markt is de studie van Decreux (2012), gebaseerd op een evenwichtsmodel. Centraal staan de overgebleven *regulatory barriers* in de interne markt, die worden gereduceerd bij een verdere gemeenschappelijke regelgeving. Bij een vermindering van 25 procent van de kosten ervan, zou het EU-bbp circa 440 miljard euro toenemen. Decreux (2012) neemt ook de dienstenmarkten mee. Daarvan bestaan er nauwelijks empirische studies omdat de enorme diversiteit van submarkten een obstakel vormt. Een andere uitzondering is De Bruijn *et al.* (2008). Zij schatten eerst dat de handel in diensten binnen de EU met twintig tot veertig procent kan toenemen op basis van de dienstenrichtlijn. Dat zijn vooral commerciële diensten – financiële, digitale, netwerk- en vervoersdiensten vallen hier niet onder. Deze informatie wordt in een evenwichtsmodel verwerkt, waaruit volgt dat het bbp met 0,5 procent kan toenemen; en wordt er rekening gehouden met productiviteitseffecten dan kan het bbp zelfs met een extra procent toenemen.

De tweede en derde benadering gaan over de reeds bereikte effecten. De tweede betreft simulaties. Harrison *et al.* (1996) komt neer op een gezaghebbende evenwichtssimulatie van de interne markt, met als baten 2,4 procent toename van het EU-bbp op de lange termijn. Allen *et al.* (1998) en Ilzkovitz *et al.* (2007) vinden baten van één tot ruim twee procent, met een grote spreiding over de lidstaten (vanaf 1992). Straathof *et al.* (2008) simuleren vier decennia interne markt in een graviteitsmodel vanaf 1961. De kortetermijneffecten van intensivering leveren zo'n twee tot drie procent aan baten op, maar door langetermijnreacties zoals reallocatie van productiefactoren tussen sectoren, productiviteitswinsten en innovatie lopen de langetermijneffecten op tot bijna tien procent van het EU-bbp, en voor Nederland tot zelfs zeventien procent van het bbp. Andere studies zijn gericht op groeieffecten van de EU. Zo laat Baldwin (1989) zien dat er substantiële groei-effecten zijn bovenop de Cecchini-effecten.

Weer andere studies kijken vooral naar de economische effecten van het EU-lidmaatschap voor nieuwe leden. Egger en Larch (2011) vinden dat de aanvankelijke associatieovereenkomsten met de latere nieuwe lidstaten reeds voor een vijf procent hogere bnp voor deze landen gezorgd hebben. Uit een overzicht van Breuss (2009) over economische analyses van de oostelijke uitbreiding, volgend op de associatieovereenkomsten, blijkt dat ex-ante-berekeningen altijd zeer positief uitvallen voor de nieuwe lidstaten.

de ervaring leert dat het inpassen van resultaten van microstudies in zulke macromodellen vaak leidt tot hogere totaaluitkomsten dan de optelling van separate effecten zou suggereren

De derde benadering concentreert zich ook op nieuwe lidstaten, maar reeds vanaf 1973 en op basis van een andere methodologie. De laatste vloeit voort uit de vraag of de baten ook hoger zijn dan die van een controlegroep die geen EU-lidstaten of -kandidaten omvat. Anders gezegd: doet het land dat EU-lid is geworden het economisch beter dan een groep landen die dat niet zijn geworden? Campos *et al.* (2014) vinden als gemiddelde baten een extra twaalf procent voor het reële inkomen per capita van de 19 landen die tussen 1973 en 2004 tot de EU zijn toegetreden. Aanzienlijke baten worden uiteraard ook gevonden per EU-land, behalve voor Griekenland. De studie van Campos *et al.* (2014) is interessant omdat deze benadering meer soorten EU-baten kwantificeert dan alleen van de interne markt. Daarnaast gaat het om ex-post-verificaties.

#### DE NIET-GEMODELLEERDE MECHANISMEN

Het is niet verwonderlijk dat de effecten in de laatste benadering groter zijn dan in de andere studies. De CGE- (*computable general equilibrium*) en graviteitsanalyses beoordelen maar een deel van de EU-regelgeving, meestal dat deel dat op goederenhandel betrekking heeft. In de eerste plaats ontbreken daardoor de effecten van extra handel en bbp op investeringen. Dat kunnen nationale investeringseffecten zijn, maar ook directe buitenlandse investeringen. Ten tweede zijn in sterk gereguleerde sectoren de effecten van harmonisatie en opheffing van een aantal technische handelsbelemmeringen in de jaren vóór 1992, voor zover ons bekend, nooit empirisch berekend, behalve deels in het Cecchini-rapport (1988). Een derde punt is dat de invloed van allerlei harmonisaties van industriële eigendomsrechten, de effecten van wederzijdse erkenning en de effecten van een verbreding

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

van het EU-mededingingsbeleid (waaronder fusiecontrole) op het bbp niet zijn meegenomen. Ten vierde weet geen van de empirische ex-ante-benaderingen de dynamische effecten van de interne markt te beoordelen zoals bijvoorbeeld die op innovatie. Latere ex-post-studies van Griffith *et al.* (2006) en Surinach *et al.* (2011) tonen aan dat deze effecten positief en substantieel zijn.

Het meest sprekende voorbeeld van efficiëntieverbeteringen in een van oudsher strikt gereguleerde sector is de liberalisering van de luchtvaart. In 1992 ging de interne markt voor vliegdiens ten volledig open. Aanvankelijk werd er verwacht dat de oude luchtvaartmaatschappijen de concurrentie met elkaar zouden aangaan, met grotere prijsconcurrentie en nieuwe toetreders op belangrijke routes. Het economische effect hiervan zou ongetwijfeld positief zijn, maar niet bijzonder groot. Na enkele jaren gebeurde echter iets geheel anders: nieuwe toetreders verschenen op de markt met een nieuw businessmodel. Dit betekende een veel scherpere prijsconcurrentie, met veel lagere prijzen als gevolg, en een omvangrijke vraagtoename in het onderste segment van de markt. Ook in de markt voor personenauto's heeft de EU succesvol allerlei barrières verwijderd die marktsegmentatie mogelijk maakten. Segmentatie beoogde de winstmaximalisatie van de grote merken te beschermen door hetzelfde type auto's op de nationale markten tegen verschillende prijzen te verkopen. Volgens Goldberg en Verboven (2005) heeft het EU-beleid tot aanzienlijk minder grote prijsverschillen geleid.

#### DE NADELEN VAN DE INTERNE MARKT

EU-regulering is niet altijd die regulering waar de lidstaten zelf voor zouden kiezen (overigens wordt er wel altijd naar consensus gezocht). Dan wordt er snel gewezen op 'overregulering'. Deze overregulering is nooit gemeten, ook niet bij

benadering. De recente lijstjes van Nederland en het Verenigd Koninkrijk met doorgesloten of overdreven regulering bevatten ook vanuit een economisch perspectief een aantal relevante punten, maar zijn in het licht van de totale EU-regulering niet schokkend te noemen (Emerson, 2014).

De EU is sinds halverwege de jaren tachtig meer op de kosten van EU-regulering gaan letten, met zowel diepgaande hervormingen als strikte effectbeoordeling van voorgestelde EU-regulering. Bij dergelijke hervormingen kan gedacht worden aan wederzijdse erkenning (die vrij verkeer waarborgt, zonder nieuwe EU-regulering) en een nieuwe benadering van technische belemmeringen. De dienstenrichtlijn, die geen harmonisatie behelst, is een ander voorbeeld. Desondanks is bijvoorbeeld in de chemie (en de ketens verderop) regulering waarschijnlijk te ver doorgevoerd. Anderzijds geldt dat in veel gevallen EU-regulering het alternatief is van 28 aparte en uiteenlopende reguleringen op nationaal niveau. Zakendoen in de EU wordt in talloze gevallen vergemakkelijkt door regulering: het maakt schaalvergroting in de productie mogelijk en verlaagt de kosten van bevoorrading, logistiek en marktverkenning als nieuwe landen tot de EU toetreden. Een simulatie door Kox en Nordas (2007) wijst op de hoge kosten die een grote verscheidenheid aan regelgeving met zich meebrengt. Verschillen in regels kunnen liggen aan uiteenlopende voorkeuren of beleidsdoelstellingen in EU-lidstaten; vaak gaat het echter om verschillen die toevallig zijn ontstaan.

#### DE EUROZONE

Naast de interne markt in brede zin gaat de EU deels over de eurozone waar nu achttien EU-leden toe behoren. De hamvraag is of het economische voordelen oplevert om de euro te hebben en te houden, maar deze kwestie valt binnen het bestek van dit artikel niet te analyseren. Een elementair voordeel van de euro is dat kosten voor de omwisseling van valuta's en onzekerheid door valutaschommelingen tot het verleden behoren. Achter de euro schuilen echter belangrijke beleidsoverwegingen, zoals het voorkómen van destabiliserend beleid op middellange termijn in een groep landen die toch al sterk van elkaar afhankelijk zijn. Tal van andere voordelen van de euro zijn niet zo zichtbaar. Zo is de interne markt voor financiële diensten pas substantieel geïntensiveerd toen de invoering van de euro definitief werd (eind jaren negentig) – dat voordeel strekt zich ook uit tot niet-eurolanden. De eurozone is eveneens een katalysator geweest voor het uniforme betaalsysteem (SEPA) dat eindelijk binnen de EU is bereikt. De efficiëntie van de interbancaire markt, het ontstaan van een euro-obligatiemarkt, de consolidatie van effectenbeurzen, het elimineren van valutarisico's bij investeringen in euro's binnen de EU, het gemak van facturering in euro's voor allerlei bedrijven in en buiten Europa – het zijn allemaal voordelen die vaak buiten beeld blijven.

Het staat echter evenzeer vast dat de eurozone veel meer uitbreiding en selectieve, effectieve centralisatie behoeft dan lidstaten aanvankelijk in 1992 bereid waren toe te staan. Tevens geldt dat het nauwe verband tussen enerzijds het regime van toezicht en regelgeving van de interne markt voor bankdiensten en anderzijds de financiële instabiliteit door systeemrisico's is genegeerd – ook nadat Rajan (2005) daar in een uitvoerige analyse van financiële instabiliteit door financiële innovatie voor waarschuwde. Uiteindelijk heeft dat in de cri-

### Overzicht van studies naar de economische effecten van de interne markt<sup>1</sup>

TABEL 1

Studie	Periode	Ex ante/ post	Effect (percentage van bbp) middellange termijn	Lange termijn
Cecchini et al. (1988)	1985–1992	Ex ante	4,3	6,4
Monti (1996)	1985–1992	Ex post	1,5	
Harrison et al. (1996)	1985–1992	Ex post	0,5	2,4
Baldwin (1989)	1985–1992	Ex ante		3,1–25,4 <sup>2</sup>
Allen et al. (1998)	1992 ev.	Ex post		0,4–3,0 <sup>2</sup>
Ilzkovitz et al. (2007)	1992 ev.	Ex post	2,2	
Straathof et al. (2008)	1961–2005	Ex post	2–3	10
Decreux (2012)	2010 ev.	Ex ante	3	
Egger en Larch (2011)	Associatie	Ex post	5	
EP (2014)	2014–2019	Ex ante	6	

<sup>1</sup> De cijfers in de tabel zijn gemiddelde EU-effecten waarbij de omvang van de EU verschilt per studie en tijdsperiode.

<sup>2</sup> Het cijfer is geen gemiddeld EU-effect, maar geeft de spreiding tussen de lidstaten weer.

sis geleid tot miljardenleningen en garanties aan Griekenland, Portugal en Ierland. De vrees dat de steun aan de Grieken Nederland uiteindelijk veel geld zal gaan kosten, is verminderd maar bestaat nog steeds. Ondanks de forse afwaardering van leningen door de private sector is de Griekse staatsschuld zo hoog dat deze alleen bij een structurele economische hoge groei afgelost kan worden. En ondanks alle aanpassingen zijn deze vooruitzichten niet erg gunstig (Gros *et al.*, 2014). Of deze afwaardering Nederland meer zou kosten dan er wordt verdiend door mogelijke extra handel en rente-inkomsten op deze leningen, is niet bij voorbaat duidelijk. In dit artikel kan niet verder ingegaan worden op een analyse van kosten en baten van de eurozone en het gevoerde beleid tijdens de crisis, alsmede van het verhoopte herstel van de gunstige werking van de muntunie.

### GEDEELDE SOEVEREINITEIT EN DE INTERNE MARKT

Een voorwaarde voor de schepping van de interne markt is 'gedeelde soevereiniteit', dus een permanente en onderlinge verplichting tot samenwerking op basis van gezamenlijke wetten. Dit doen nationale regeringen alleen wanneer ook andere dat tegelijkertijd en geloofwaardig doen. Bij een verdergaande toename van de marktintegratie zijn gezamenlijke instituties en een selectieve maar effectieve centralisatie vereist. Een groot deel van de economische voordelen van een lidstaat hangt immers af van de robuustheid van het gehele arrangement, en daarmee van de aanvaarding van alle consequenties ervan door alle deelnemers. Als één of enkele landen bepaalde delen van EU-wetten niet overnemen omdat ze niet bevalen, ontstaat onmiddellijk de vrees dat wat bereikt is weer onderuitgehaald zal worden.

Afspraken die de EU heeft gemaakt met de EVA-landen (Liechtenstein, Zwitserland, Noorwegen en IJsland) over de toegang tot de interne markt en de overname van de regelgeving lijken aantrekkelijk, omdat het deze landen de mogelijkheid biedt om de voordelen van de interne EU-markt te benutten en de eventuele nadelen van een EU-lidmaatschap te vermijden. Zo willen Noorwegen en IJsland hun eigen visserij- en landbouwbeleid voeren, en voor de Zwitsers is een actief buitenlands beleid, gezien hun traditie van neutraliteit, moeilijk te verteren; ook hebben ze geen vrij verkeer van financiële diensten met de EU. Tegelijk dient te worden beseft dat de EVA-landen geen deel uit (kunnen) maken van de besluitvorming in de EU. Enerzijds kan men dat beschouwen als een helder bewijs hoe graag landen willen deelnemen aan de interne markt, zelfs zonder te kunnen meebeslissen. Anderzijds is dit model alleen te verklaren voor kleinere landen (Pelkmans en Boehler, 2013). Voor Zwitserland geldt dat de gehanteerde 'salamitactiek' met ruim honderd speciale en sectorale verdragen nogal kostbaar is, terwijl het daarnaast in de praktijk veel EU-marktregels moet handhaven.

Dat besluiten gezamenlijk genomen en gehandhaafd worden, is eveneens een kernpunt van de effectieve werking van de Unie. De EU staat niet gelijk aan Europese instituties in Brussel. De EU bestaat vooral uit 28 afzonderlijke nationale parlementen en regeringen, naast 766 Europarlementariërs die soms zelfs per kiesdistrict zijn gekozen. De algemene beleidsstrategie van de EU wordt bepaald door de Europese Raad van regeringsleiders en niet door de Commissie zelf. Die gezamenlijkheid bepaalt de politiek van de EU.

### CONCLUSIE

De EU, en bovenal de interne markt, brengt aanzienlijke economische voordelen met zich mee, welke empirische methode er ook mag worden aangewend om dit vast te stellen. Hoewel er ook nadelen aan de gezamenlijke regelgeving en besluiten van de EU kunnen kleven, dienen de positieve economische effecten van een EU-lidmaatschap – in het bijzonder wat betreft de interne markt – niet onderbelicht te blijven in het Europadebat.

### LITERATUUR

- Allen, C., M. Gasiorek en A. Smith (1998) The competition effects of the single market in Europe. *Economic Policy*, 13(27), 439–486.
- Baldwin, R. (1989) The growth effects of EC1992. *Economic Policy*, 9.
- Breuss, F. (2009) An evaluation of the EU's fifth enlargement, with special focus on Bulgaria and Romania. *European Economy – Economic Papers*, 361. Brussel: Europese Commissie.
- Bruijn, R. de, H. Kox en A. Lejour (2008) Economic benefits of an integrated European market for services. *Journal of Policy Modelling*, 30(2), 301–319.
- Campos, N., F. Coricelli en L. Moretti (2014) *Economic growth and political integration: synthetic counterfactuals evidence from Europe*. Intern werkdocument bij CEPR en samengevat verschenen op [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org).
- Cecchini-rapport (1988) The economics of 1992 (M. Emerson). *European Economy*, 35(maart).
- Decreux, Y. (2012) Completing single market II. In: *Twenty years on: the UK and the future of the single market*. Londen: Department for Business, Innovation and Skills, 87–101.
- Egger, P. en M. Larch (2011) An assessment of the Europe agreements' effects on bilateral trade, GDP, and welfare. *European Economic Review*, 55(2), 236–279.
- Emerson, M. (2014) Proportionality needed in the subsidiarity debate in the EU – appraisal of the British and Dutch initiatives. *CEPS Essay*, 11.
- EP (2014) *Research Service, 2014, Mapping the cost of Non-Europe 2014–2019*. Brussel: Europees Parlement.
- Goldberg, P. en F. Verboven (2005) Market integration and convergence to the law of one price: evidence from the European car market. *Journal of International Economics*, 65(1), 49–73.
- Griffith, R., R. Harrison en H. Simpson (2006) Product market reform and innovation in the EU. *CEPR Discussion Paper*, 5849.
- Gros, D., C. Alcidi, A. Belke, L. Coutinho en A. Giovannini (2014) *Implementation of the macroeconomic adjustment programmes in the euro area – state-of-play*. Brussel: CEPS.
- Harrison, G., T. Rutherford en D. Tarr (1996) Increased competition and completion of the market in the European Union. *Journal of Economic Integration*, 11(3), 332–365.
- Ilzkovitz, F. *et al.* (2007) Steps towards a deeper economic integration: the internal market in the twenty first century. *EC Economic Papers*, 271.
- Kox, H. en H. Nordas (2007) Services trade and domestic regulation. *OECD Trade Policy Papers*, 49.
- Monti, M. *et al.* (1996) *The single market and tomorrow's Europe*. Luxemburg: Office of Official Publications of the EU.
- Pelkmans, J. (2011) Single market: deepening and widening over time. *Intereconomics*, 46(2), 64–68.
- Pelkmans, J. en P. Boehler (2013) *The EEA Review and Liechtenstein's integration strategy*. Brussel: CEPS.
- Rajan, R. (2005) *Has financial development made the world riskier?* Washington DC: IMF.
- Straathof, B., G. Linders, A. Lejour en J. Möhlmann (2008) The internal market and the Dutch economy – implications for trade and economic growth. *CPB Document*, 168.
- Surinach, J., F. Mañca en R. Moreno (2011) Extension of the study on the diffusion of innovation in the internal market. *EC Economic Papers*, 438.