

Kabinet – beken kleur voor een stabiele en veerkrachtige Europese economie

Er ontbreekt in Nederland een heldere politieke visie over Europa, en dit verzwakt onze onderhandelingspositie. Bij een voorkeur voor verdere integratie van de Europese Unie (EU) passen andere beleidspakketten dan bij een voorkeur voor meer marktwerking.

IN HET KORT

- Welke Europese begrotingsregels voor Nederland optimaal zijn, hangt af van de keuze tussen meer of minder integratie.
- Ook wat betreft de klimaattransitie, het coronaherstelfonds, en de volgende EU-begroting is een heldere visie nodig.
- Ongeacht de keuze tussen meer of minder integratie is er een aantal 'no-regret'-maatregelen voor een stabiel Europa.

BARBARA BAARMSMA

CEO Rabo Carbon Bank en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam (UvA)

ROEL BEETSMA

Hoogleraar aan de UvA en de Copenhagen Business School

JOHAN GRAAFLAND

Hoogleraar aan Tilburg University

LEX HOOGDUIN

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

GITA SALDEN

Bestuursvoorzitter bij BNG Bank

CATHERINE DE VRIES

Hoogleraar aan de Università Bocconi

De Europese Unie (EU) krijgt relatief weinig aandacht in het Nederlandse politieke debat, terwijl het belang van Europa moeilijk overschat kan worden – de EU is een waarderingsgemeenschap. We verdienen een groot deel van ons inkomen door handel met EU-lidstaten, en Nederland zou zonder de EU een geopolitieke dwerg zijn.

Ondanks dit alles ontbreekt het Nederland aan een heldere politieke visie wat betreft de EU, laat staan dat er een gedeelde visie is over de langetermijnontwikkeling van de EU en de Nederlandse positie daarbinnen. Dit leidt tot een vacuüm met vooral kritische geluiden over de EU, variërend van 'krachteloos doormodderen' tot Nexit. Erger nog, politici hebben de neiging om zichzelf Europese successen toe te eigenen, en om mislukkingen af te schuiven op 'Brussel'. Uiteindelijk komt alle regelgeving vanuit Europa mede voort uit de gezamenlijke besluiten van de EU-lidstaten.

Een kabinet met een herkenbare en consistente visie op de EU geeft de Tweede Kamer meer houvast bij debatten en minder onrust over Europese ontwikkelingen. Het versterkt ook de Nederlandse onderhandelingspositie in Europa, terwijl een zwabberende positie juist de indruk zou wekken dat Nederland is over te halen wat betreft door andere landen gewenste standpunten.

Tijdens onze werkzaamheden is helaas een van de leden van de Commissie Europese Economie, Hans van Baalen, ons ontvallen. We zijn hem zeer dankbaar voor zijn bijdrage aan het rapport van de commissie.

Een voorbeeld was de discussie over het Europese coronaherstelfonds. De initiële afwijzing van het plan bleek een misrekening, omdat eerst Duitsland en Frankrijk, en vervolgens de Europese Commissie, met een uitgewerkt plan kwamen. Toen Duitsland zich committeerde aan een herstelplan, had Nederland feitelijk geen andere keus dan overstag te gaan.

Het herstelfonds vormde de directe aanleiding voor het kabinet om de Commissie Europese Economie (CEE) te vragen handelingsperspectieven te presenteren voor een kabinetsinzet aangaande het Europese financieel-economisch beleid, en om daarmee de Europese economie als geheel stabiel, weerbaarder en veerkrachtiger te maken.

In dit artikel bouwen we voort op het commissierapport (CEE, 2021), door aan te geven dat Nederland een aantal *no-regret*-maatregelen zou kunnen binnenslepen, en hoe het instrumentarium uit het rapport kan worden toegepast op concrete vraagstukken, zoals de klimaattransitie, het coronaherstelfonds en de geplande herziening van de Europese begrotingsregels.

Vier integratievoorkeuren

De Commissie Europese Economie schetst vier 'integratievoorkeuren' oftewel consistente beleidspakketten die aansluiten bij mogelijke politieke voorkeuren voor een Europese financieel-economische integratie (CEE, 2021). Gegeven die voorkeuren zijn er passende maatregelen geselecteerd om de stabiliteit en veerkracht van de Europese economie te vergroten. Deze integratievoorkeuren verschillen onderling in snelheid (stapsgewijs of met tempo), uniformiteit (alle lidstaten tegelijkertijd, of op meerdere snelheden), en het leidende mechanisme (beleidscoördinatie, of disciplineren vanuit de markten).

Het kabinet kan kiezen uit vier integratievoorkeuren. Ten eerste, 'gestaag door': landen zijn primair zelf verantwoordelijk voor het aanpakken van problemen als lage potentiële groei en hoge publieke schulden. Verdere integratie via kleine stappen blijft wel mogelijk. Ten tweede, 'doorpakken': versnelde, verregaande integratie door alle lidstaten, waarin Nederland onder voorwaarden nieuwe collectieve arrangementen accepteert, met daarbij het risico op extra herverdeling. Ten derde, 'meerdere snelheden': versnelde verdergaande integratie door een kopgroep van landen, met als doel dat uiteindelijk alle landen meedoen. En ten slotte als vierde, 'meer markt': Nederland ziet de

nadelen van collectieve arrangementen (herverdeling en ineffectiviteit) als zijnde groter dan de voordelen, en wil vertrouwen op de werking van markten. Waar nodig kiest Nederland voor een 'opt-out'.

Figuur 1 geeft een overzicht van de bijbehorende maatregelen. De keuze voor een van deze integratievoorkeuren betekent ook kiezen voor het bijbehorende consistente beleidspakket. Selectief winkelen in de beleidspakketten van de verschillende integratievoorkeuren zou de consistentie kunnen ondermijnen – en daarmee onze onderhandelingspositie binnen de EU. De keuze vereist ook duidelijke communicatie over de bijbehorende minder prettige maatregelen en risico's, en dat ook andere landen hun voorkeuren hebben – zodat Nederland niet altijd zijn inzet verwezenlijkt kan zien. Koersvastheid maakt echter duidelijk waar we voor staan, en hoe we tegemoet gekomen kunnen worden op de voor ons gevoelige initiatieven.

'No-regret'-maatregelen

Er zijn vanuit Nederlands perspectief mogelijke maatregelen die passen in alle integratievoorkeuren (de zogenaamde *no-regrets*). We onderscheiden er vijf op financieel-economisch terrein: verdieping van de dienstenmarkt; grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid; verdieping van de kapitaalmarkt; de EU-begroting richten op collectieve goederen voor de EU; en een EU-brede CO₂-beprijzing.

Het belang van deze no-regrets wordt breed gedeeld in de EU. Toch kan het lastig zijn het eens te worden over specifieke maatregelen wanneer het belang hiervan groter is voor Nederland dan voor andere landen – of wanneer een no-regret voor een land als geheel niet noodzakelijkerwijs in het belang is van bepaalde invloedrijke groepen in dat land. Sommige landen zullen zich daarom uit strategische overwegingen verzetten tegen sommige no-regrets. Nederland zal dan bereid moeten zijn om op andere terreinen water bij de wijn te doen om overeenstemming te kunnen bereiken over de no-regret-maatregelen.

Verdieping van de dienstenmarkt

Bij de verdieping van de dienstenmarkt gaan de no-regret maatregelen zowel om het wegnemen van belemmeringen die samenhangen met regelgeving, als belemmeringen die te maken hebben met invoering en handhaving, zoals: gebrekkige informatievoorziening over geldende regels; ontoegankelijke administratieve procedures; nationale uitzonderingen op Europese regels; gebrekkige en uiteenlopende interpretatie, implementatie en handhaving van Europese regelgeving (Europese Commissie, 2020); en 'natuurlijke handelsbelemmeringen' waardoor de feitelijke voorkeuren van consumenten onvoldoende tot uiting komen. Een voorbeeld zijn de taalbarrières (Europese Commissie, 2021b) en de gebrekkige informatie over buitenlandse producten.

Grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid

Hogere grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit leidt tot betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt: mensen werken daar waar ze de meeste toegevoegde waarde hebben, terwijl nationale conjunctuurcycli bovendien beter gesynchroniseerd worden. Weliswaar zijn er in de afgelopen jaren al stappen gezet wat betreft de coördinatie van de soci-

Kiezen uit vier integratievoorkeuren met bijbehorende beleidspakketten

FIGUUR 1

	A	B	C	D
	Gestaag door	Doorpakken	Meerdere snelheden	Meer markt
Stabiele groei en convergentie				
Aanpassen dienstenrichtlijn	No-regret ●	●	●	●
Grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid	No-regret ●	●	●	●
Verdieping kapitaalmarkt	No-regret ●	●	●	●
Harmonisatie van belastingbeleid	●	●	●	●
Beperken private schulden		●	●	●
EU-begroting gericht op collectieve goederen	No-regret ●	●	●	●
Herstelfonds permanent maken		●	●	○
Stabilisatiefunctie	●	●	●	○
CO ₂ -beprijzing	No-regret ●	●	●	●
Green golden rule	Regret			
Afbouw publieke schulden				
Aanpassingen in de Europese begrotingsregels	●			
Onafhankelijker toezicht op naleving van de Europese begrotingsregels	●			
Vervanging van begrotingsregels door begrotingsnormen	Regret			
Koppeling naleving Europese begrotingsregels aan financiële instrumenten			●	
Op korte termijn afschaffen van Europese begrotingsregels	Regret			
Ordentelijk proces voor herstructurering van onhoudbare overheidsschuld	●			●
Schuldafbouwfonds				●
Gezamenlijke publieke schuld		●	●	○
Erosie van schulden door inflatie	Regret			
Financiële repressie	Regret			
Minder vervlechting banken en overheden				
Verhogen kapitaal-eisen	●			●
Prudentiële behandeling van staatsobligaties	●	●		●
Slechten barrières voor internationale operaties van banken		●		
Europees depositogarantiestelsel	●	●	●	●
Beperken staatssteun en gelijke behandeling banken	●	●		
Resolutie in een systeemcrisis	●	●		●
Europese publieke bad bank				○
Europese verplichte herkapitalisatie van banken				○
Monetair beleid				
Definitie prijsstabiliteit in Verdrag opnemen				●
Grotere rol budgettair beleid		●	●	
Schulden verlagen om ECB te bevrijden van debt trap				●

● Volledige maatregel ● Initieel door deel van landen genomen ● Aangepaste versie ○ Opt-out

Bron: CEE (2021) | ESB

alezekerheidsstelsels in de EU. De mobiliteit wordt echter nog steeds gehinderd door bijvoorbeeld taalbarrières, praktische problemen en administratieve barrières. Het wegnemen van praktische problemen en administratieve barrières is een no-regret maatregel. Tegelijkertijd dient er echter aandacht te zijn voor de schaduwzijden van grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid, zoals het vertrek van hoogopgeleide mensen uit de minder welvarende lidstaten.

Verdieping kapitaalmarkt

De ontwikkeling van de kapitaalmarktunie gaat stapsgewijs. De verwachting is dat de Europese Commissie nog

dit jaar wetgevende voorstellen doet. Een door de Europese Commissie genoemde en voor de hand liggende no-regretmaatregel is de verdere centralisatie van het toezicht, hetgeen vooral belangrijk is voor markten met grensoverschrijdend karakter, harmonisatie van de fiscale behandeling en de procedures van investeringen, en voor de convergentie van de faillissementsraamwerken.

EU-begroting richten op collectieve goederen

De EU-begroting heeft de grootste toegevoegde waarde wanneer de middelen worden ingezet voor de financiering van collectieve goederen met duidelijk grensoverschrijdende effecten. Met name binnen de cohesie- en landbouwbudgetten kan het aandeel worden vergroot dat aan innovatie en vergroening wordt besteed. Dit kan bijvoorbeeld door aanscherping van de bestedingsvoorwaarden, sterke excellentiecriteria en door een nog directere koppeling aan de bescherming van de rechtsstaat dan nu het geval is. Tevens kunnen deze budgetten worden afgebouwd ten gunste van de digitale en fysieke infrastructuur waarvan ook meerdere landen profiteren, zoals de versterking van elektriciteitsnetwerken, het opbouwen van waterstofinfrastructuur en de aanleg van hogesnelheidslijnen.

Beprijzing CO₂

De EU heeft een grote rol bij het tegengaan van klimaatverandering, mede doordat het bedrijven buiten de EU kan dwingen om aan haar standaarden te voldoen als ze toegang tot de interne markt willen. De efficiëntste manier om de uitstoot terug te dringen is deze te beprijsen middels een uniforme heffing per ton CO₂-uitstoot, ongeacht in welke sector of welk land deze uitstoot plaatsvindt. Hiermee krijgen innovatieve en creatieve bedrijven, en organisaties die het goedkoopste de uitstoot kunnen terugbrengen, een voordeel.

No-regrets binnenhalen

Hoe kan Nederland deze no-regrets binnenhalen? Een eerste mogelijkheid is om op andere fronten – zoals bijvoorbeeld een grotere EU-begroting of een eventuele opvolger van het huidige herstellfonds – water bij de wijn te doen. Een tweede mogelijkheid is dat Nederland bereid is om bij te dragen aan een EU-compensatiefonds, waarmee groepen die nadeel van een maatregel ondervinden (bijvoorbeeld het openbreken van een vergunningensysteem voor specifieke beroepen) gecompenseerd kunnen worden. Als derde kan er, meer dan voorheen, qua specifieke onderwerpen een coalitie van gelijkgestemde landen worden gevormd.

Actuele vraagstukken vergen keuzes

Voortbouwend op het rapport van de CEE bieden we handvatten voor de omgang met actuele vraagstukken. Belangrijke voorbeelden zijn de mogelijke herziening van de EU-begrotingsregels, de klimaattransitie, het coronaherstelfonds en de volgende EU-begroting.

Begrotingsregels

De EU staat aan de vooravond van een mogelijke herziening van de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact, dat onder andere door complexiteit en gebrekkige

transparantie in de handhaving zwak functioneert. Voorstellen zijn gedaan variërend van afschaffing, vervanging door begrotingsstandaarden (Blanchard et al., 2020), tot een grondige herziening.

Herziening kan bijvoorbeeld geschieden door de focus te verleggen van de structurele balans naar een regel voor maximale uitgavengroei (gecorrigeerd voor belastingmaatregelen en een schuldreductie-eis) of naar het invoeren van een groene ‘gouden’ begrotingsregel. Met die groene begrotingsregel tellen de investeringen om de economie te vergroenen niet mee in het begrotingstekort dat getoetst wordt aan de limiet van drie procent van het bruto binnenlands product (bbp), en ook niet in de staatsschuld die wordt getoetst aan de limiet van zestig procent van het bbp (Darvas en Wolff, 2021).

Een discussie over de begrotingsregels moet niet in een isolement worden gevoerd – wat een risico is dat nu dreigt – maar worden ingebed in het grotere geheel van gezamenlijke (toekomstige) arrangementen. Bijvoorbeeld, wanneer de EU op termijn een stabilisatiefonds instelt, dan is er minder behoefte aan flexibiliteit binnen het Stabiliteits- en Groeipact. Een breder perspectief verkleint bovendien de kans dat er te veel politiek kapitaal wordt opgeofferd aan een mogelijk kansloze herziening van het Stabiliteits- en Groeipact, terwijl dit beter elders kan worden ingezet.

Eventuele herziening van de begrotingsregels vraagt ook om aandacht voor de kwetsbaarheid van de EU, als gevolg van te hoge publieke schulden van een aantal landen, en hoe deze kan worden gereduceerd. Veranderde begrotingsregels moeten zijn afgestemd op het beleid om dit zogenaamde *legacy*-probleem aan te pakken. Het zorgen voor gezonde overheidsfinanciën in de toekomst en het aanpakken van bestaande kwetsbaarheden vergen een geïntegreerde aanpak.

Wij vinden daarom het invoeren van een groene ‘gouden’ financieringsregel, zoals voorgesteld door Darvas en Wolff, onverstandig in alle integratievoorkeursvarianten (een zogenaamde ‘regret’). Uitgaven voor vergroening moeten niet worden onttrokken aan de integrale afweging van de inkomsten en uitgaven van de overheid. Dit komt de effectiviteit en efficiëntie van het klimaatbeleid niet ten goede.

Ook het vervangen van begrotingsregels door meer open begrotingsstandaarden zien we als een regret. Het bereiken en handhaven van begrotingsdiscipline is nog minder gemakkelijk te borgen met begrotingsstandaarden dan met begrotingsregels. Toetsing van de afwijking van een standaard zal in de regel achteraf plaatsvinden, waardoor het vooraf niet altijd duidelijk is wanneer een voorgesteld beleid in overeenstemming is met de standaard. De instantie die toetst – bijvoorbeeld het Europese Hof van Justitie – zal de capaciteit moeten opbouwen om het beleid te toetsen (op houdbaarheid?, op intergenerationele herverdelingseffecten?, op ...?). Voorts moet het effect van de zichtbaarheid van de numerieke grenzen, met name de tekortgrens van drie procent, niet onderschat worden.

Nederland heeft met zeven andere EU-landen een *non-paper* opgesteld, waarin deze landen verklaren bereid te zijn te gaan praten over een verbetering van het Stabiliteits- en Groeipact (Non-paper, 2021). De non-paper onderstreept het belang van gezonde, houdbare overheids-

financiën, en van het terugdringen van te hoge overheids-schulden. Begrotingsdiscipline blijft dus essentieel.

De non-paper volgt een lijn die de regrets vermijdt, en maakt een koppeling tussen de regels en de schuldreductie. Deze aanpak past vooral in de integratievoorkeursvariant 'gestaag door'. Onder 'doorpakken' zou een deel van de schuld – onder de voorwaarde van voldoende begrotingsdiscipline – gezamenlijk gegarandeerd of uitgegeven kunnen worden, terwijl onder 'meerdere snelheden' de toegang hiertoe vereist dat landen eerst duidelijke stappen in de richting van schuldreductie hebben gezet.

Klimaattransitie

De Europese Commissie (2021a) is onlangs met een ambitieus pakket gekomen om de CO₂-uitstoot voor 2030 met 55 procent terug te brengen. De komende twee jaar zullen de onderhandelingen over de dertien wetsvoorstellen plaatsvinden. De eerste schoten voor de boeg zijn al afgevuurd: er is kritiek op het klimaatfonds omdat dit een permanente geldpomp van Brussel naar de oostelijke lidstaten zou zijn, er is verzet tegen het einde van de klassieke verbrandingsmotor in de auto's per 2035 (pijnlijk voor de auto-industrie), en er is weerstand tegen de verhoging van de prijs van fossiele brandstof (dat voelen we allemaal in onze portemonnee).

Een nieuw Nederlands kabinet heeft hier een uitgelezen kans om vanuit een heldere visie op Europa te handelen en te reageren. Allereerst, zijn er de no-regrets. Bij de klimaattransitie gaat het vooral om het uniform beprijzen van CO₂ en het verdiepen van de kapitaalmarkten, om zo meer middelen te genereren voor de noodzakelijke transitie-investeringen.

Andere maatregelen vragen om het bekennen van kleur en het kiezen van een integratievoorkeur. Bijvoorbeeld: de voorkeur 'doorpakken' suggereert een grotere EU-begroting, en/of het omzetten van het herstellfonds in een permanent fonds voor economische-structuurversterking. Met deze extra middelen kan de financiering van die transitie voor alle EU landen mogelijk worden gemaakt. De voorkeur 'meer markt' richt zich juist op het voorkómen van permanente financiële arrangementen. Versnelde schuldafbouw met hulp van een schuldafbouwfonds kan de *no-bailout*-clausule onder deze voorkeur weer geloofwaardig maken, waardoor landen zelf de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun overheidsfinanciën en zo ruimte scheppen voor een adequaat klimaatbeleid.

Coronaherstelfonds

Door kleur te bekennen en een integratievoorkeur te kiezen, was er waarschijnlijk ook een betere benutting mogelijk geweest van het coronaherstelfonds (Europese Commissie, 2021c). Nederland is op dit moment de enige lidstaat die nog geen herstelplan heeft ingediend voor middelen uit het Europese coronaherstelfonds. Dit herstellfonds is ingesteld voor een economisch herstel en een economische structuurversterking na de coronapandemie. Uit het fonds van 807 miljard euro (in lopende prijzen) kunnen individuele lidstaten leningen en subsidies krijgen, op basis van plannen die ze indienen bij de Europese Commissie.

Nog los van het feit dat er – vanwege het ontbreken van een nieuwe regering en van een heldere Nederlandse

koers op Europa – door Nederland geen gelden zijn aangevraagd, is de aanpak van het Europees herstellfonds langs nationale lijnen ook een gemiste kans. In het kader van de EU-begroting is er vooral behoefte aan pan-Europese investeringen – investeringen die geen enkele lidstaat uit zichzelf zou doen vanwege de omvang en het weglekken van de voordelen. Vanuit een heldere koers had Nederland tijdig een vuist kunnen maken voor een grotere component aan grensoverschrijdende plannen in het herstellfonds, en had het bijvoorbeeld samen met Duitsland een plan kunnen indienen voor een hogesnelheidslijn naar Berlijn.

Ook had Nederland, samen met andere lidstaten, plannen kunnen indienen voor de financiering van de versterking van het Europese elektriciteitsnetwerk om zo de groei van het transport van duurzame energie mogelijk te maken.

Volgende EU-begroting

Het CEE-rapport biedt ook handvatten voor een mogelijke Nederlandse lijn inzake de volgende EU-begroting. De EU-landen hebben in december 2020 een bedrag van 1.074 miljard euro afgesproken voor de Europese meerjarenbegroting 2021–2027. De EU maakt elke zeven jaar weer een dergelijke meerjarenbegroting. Deze zou meer ingericht kunnen worden op bestedingen met een pan-Europees karakter. Als de Nederlandse politiek kleur bekent, dan kan deze – vanuit een integratievoorkeur – aan de slag om met ideeën en voorstellen te komen voor de volgende meerjarenbegroting. Zo'n benadering is minder *reactief*, maar meer 'agenda-zettend'. Nederland kan dan in de komende jaren plannen uitwerken en steun zoeken bij andere landen voor haar voorstellen.

Tot slot

Het is noodzakelijk dat de (toekomstige) Nederlandse regering een heldere voorkeur vaststelt voor de manier waarop de Europese economie stabiel en veerkrachtiger kan worden gemaakt, en het daarbij behorende beleidspakket volgt. Daar kan de regering nu, met betrekking tot de actuele vraagstukken die spelen, al mee aan de slag.

Literatuur

Blanchard, O.J., Á. Leandro en J. Zettelmeyer (2021) *Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards*. Peterson Institute for International Economics, Working Paper, 21-1.

CEE (2021) *Kleur bekennen voor een stabiele en veerkrachtige Europese economie*. Rapport Commissie Europese Economie. Te vinden op www.rijksoverheid.nl. Darvas, Z. en G.B. Wolff (2021) *A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation*. Bruegel Policy Contribution, Paper, 18/2021.

Europese Commissie (2020) *Een kapitaalmarktunie ten dienste van mensen en ondernemingen: een nieuw actieplan*. COM/2020/590 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.

Europese Commissie (2021a) *De Europese Green Deal: Commissie stelt transformatie van economie en samenleving van de EU voor om aan klimaatambities te voldoen*. Persbericht, 14 juli. Te vinden op ec.europa.eu.

Europese Commissie (2021b) *Mapping and assessment of legal and administrative barriers in the services sector*. Summary report, april. Te vinden op op.europa.eu.

Europese Commissie (2021c) *Herstelplan voor Europa*. Tekst te vinden op ec.europa.eu.

Non-paper (2021) *Common views on the future of the Stability and Growth Pact*. Paper, 9 september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.