



## Eenvoudige eu-kennistoets voor economen

**Auteur(s):**

Pelkmans, J.

De auteur is raadslid van de wrp en houder van de Jan Tinbergen-chair, Europa College, Brugge. [pelkmans@wrr.nl](mailto:pelkmans@wrr.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4434, pagina 246, 28 mei 2004

**Rubriek:**

Europa

**Trefwoord(en):**

*Een van de redenen dat het debat over Europa in Nederland zo zelden van voldoende niveau is, is dat de kennis over de Europese Unie schrikbarend gering is. Hoe is het met de kennis van economen gesteld?*

In een opinieonderzoek onder Europeanen dat de Europese Commissie regelmatig laat uitvoeren, wordt af en toe de kennis over de Europese Unie kort getest. Uit de Eurobarometer nummer 58 uit 2003 blijkt dat de Nederlanders van zichzelf denken dat ze een redelijke basiskennis hebben van de eu. Uit de feitelijke antwoorden kwam echter naar voren dat ze van alle burgers uit de EU-15 het laagste scoorden. Het ging hier echter om slechts vijf vragen waarvan twee een triviaal karakter hadden, zodat deze toets niet zo veelzeggend was. Het is hooguit een teken aan de wand<sup>1</sup>.

In het licht van de Europese verkiezingen op 10 juni 2004, leg ik hierbij een serieuzere toets voor aan economen en aan hopelijk meekijkende politici, beleidsmakers en opiniedragers. Natuurlijk blijft elke toets enigszins selectief, vooral doordat gekozen is voor slechts tien aandachtspunten. Anderzijds zijn gespecialiseerde onderwerpen, waarvan er legio zijn in het eu-vak, vermeden.

De vragen handelen uitsluitend over economische aspecten van de eu. Politieke of institutionele aspecten zijn niet meegenomen. De antwoorden zijn in beginsel feitelijk, dus kennisgeoriënteerd. Het gaat hier niet om economische analyse of theorieën. De antwoorden staan apart, zodat het mogelijk is om zonder spreken de toets meteen te doen en vervolgens pas de eigen antwoorden te verifiëren.

### 1. Karakteriseert u de eu primair als

- » een geldverdelingmechanisme via structuurfondsen;
- » een gemeenschappelijk regelgevingsproces in het kader van de interne markt;
- » een coördinatieclub van lidstaten, zoals bij de Lissabon-strategie?

---

### 2. De werking van arbeidsmarkten in de eu kan veel beter. Kan de eu hier niet krachtiger optreden en voor meer marktwerking zorgen?

3. In sommige kringen in en buiten de eu wordt gesuggereerd dat de verzorgingsstaten een overmaat aan (sociale) verzekering tot een tekort aan prikkels en tot te veel risicomijding hebben geleid. Waarom doet de eu daar dan (vrijwel) niets aan?

4. Welk centraal eu-beginsel betreffende de regelgeving beschermt het recht op 'vrij verkeer' (bovenal dat van goederen en diensten) zonder dat het tot meer eu-regels leidt?

5. Heeft de gezamenlijke handelspolitiek tot een 'Fort Europa' geleid, of is de eu inmiddels een open economie, op selectieve maar in die gevallen extreem hoge landbouwprotectie na?

6. Is het eu-mededingingsbeleid een uitvloeisel van de diverse nationale voorbeelden van mededingingsbeleid, of zijn de laatste juist ontstaan in navolging van het Europese beleid en de klaarblijkelijke vruchten ervan?

7. Komen de thema's van de interne markt overeen met die van de portefeuille van commissaris Bolkestein, of is de interne markt een (veel) breder begrip?

Indien dat laatste het geval is: geef een algemene definitie van de interne markt, met voorbeelden van thema's die onder andere commissarissen vallen.

8. De eu-begroting is volstrekt onvergelijkbaar met een nationale begroting (al wordt dat wezenlijke onderscheid in de Nederlandse discussie en elders zelden of nooit gemaakt). Geef enkele kardinale verschillen tussen deze twee begrotingen, alsmede een algemene conclusie over hun betekenis in hun (nationale respectievelijke Europese) beleidscontext.

9. Bij al het gekrakeel over het Groei- en Stabiliteitspact blijft de achterliggende doelstelling ervan meestal buiten beeld. Waar dient het pact eigenlijk toe? Is het nastreven van dit doel door het gekrakeel ondermijnd?

10. In het debat over de monetaire unie en de euro gaat het doorgaans over interessante, hoewel beperkte baten (bijvoorbeeld opheffing van transactiekosten) en wisselende, doch niet-geheel vermijdbare kosten (zoals bijvoorbeeld één eurorentevoet, terwijl er conjunctuurverschillen binnen de eurozone kunnen optreden). De strategische baten van een munt worden zelden belicht. Geef twee strategische baten van de eurozone.

## Antwoorden

---

1. Welke rol van de eu is in de praktijk de belangrijkste?

De eu is op tal van terreinen bezig en met uiteenlopende methoden<sup>2</sup>. Verreweg het belangrijkste is echter de combinatie van liberalisatie (door middel van vrij verkeer) en regelgeving in brede zin. Deze regelgeving dient dan wel gerechtvaardigd te zijn voor de goede werking van de interne markt. Het betreft dan ook vooral regels die verband houden met gezondheid, veiligheid en milieu dan wel het voldoende verminderen van asymmetrische informatie - zoals bij dienstenmarkten vereist kan zijn - alsmede mededingingsbeleid. Beide andere functies, die in de vraag zijn genoemd, zijn veel beperkter qua aard, reikwijdte en betekenis.

2. Kan de eu niet krachtiger optreden en voor meer marktwerking op arbeidsmarkten zorgen?

De eu kan nauwelijks betere marktwerking op dit gebied bevorderen, laat staan afdwingen. Zoiets is namelijk steeds zorgvuldig door de lidstaten buiten de bevoegdheden gehouden, zowel bij de diverse verdragswijzingen als in die gevallen waar unanimiteit vereist is. Lidstaten kunnen (arbeids)marktwerking uiteraard wel zelf bevorderen! Waar vrij verkeer (liberalisatie) bij goederen, diensten en kapitaal doorgaans een heilzame werking heeft op de marktwerking binnen lidstaten, gaat ook dat nauwelijks op voor de arbeidsmarkten. Het is eerder andersom: het zogenaamde vrije verkeer van werknemers in de eu is altijd een 'rest-mobiliteit' gebleven, omdat de lidstaten dit 'vrije' verkeer geen serieuze kans hebben gegeven wegens het 'gastlandbeginsel' en tal van restricties.

Het gastlandbeginsel wordt in de regelgeving voor goederen-, diensten en kapitaalmarkten nauwelijks nog toegepast, aangezien het remmend werkt op integratie of omdat het regelrecht protectionistisch kan uitwerken. Wederzijdse erkenning is juist gebaseerd op het oorsprongsbeginsel. Het gastlandbeginsel bij migratie tussen eu-landen betekent dat de wetten en daarmee ook de beloningen en secundaire arbeidsvoorwaarden van het bestemmingsland voor de migrant gelden.

Voorzover migratie door (grote) beloningsverschillen wordt gedreven, lijkt dit beginsel juist gunstig voor de migrant. Het tegendeel is het geval. Indien niet van regelrechte krapte in een sector sprake is, zou een werkgever niet evenveel betalen voor het werk van een migrant. Deze kent immers noch taal noch gewoonten en brengt ten opzichte van een lokale medewerker extra kosten met zich mee voor huisvesting of reizen.

De (legale) vraag naar migrantenarbeid wordt door het gastlandbeginsel beperkt tot het opvullen van tekorten. Anders gezegd, de voordelige concurrentiepositie van de werknemer uit een oorsprongsland binnen de unie met lagere beloningen wordt 'weggereguleerd'. De kosten ervan zijn voor de armere werknemer.

Verder bestaat er een lange serie van restricties, waaronder onzekerheden over allerlei belastingkwesties tussen eu-landen, problemen met sociale voorzieningen en gezondheidszorg of verzekering, pensioenkwesties die zeer lastig op te lossen zijn en diploma-erkenning op het juiste niveau<sup>3</sup>. Pas 33 jaar na de invoering van het zogenaamde vrije verkeer van werknemers, heeft de commissie het in 2001 eindelijk aangedurfd een agenda voor te stellen om deze restricties aan te pakken of op te heffen. Het gastlandbeginsel is daarbij onaangetast gebleven.

3. Waarom doet de eu niets aan de verzorgingsstaten en de overmaat aan (sociale) verzekeringen?

De eu heeft nauwelijks of geen bevoegdheden en al helemaal geen fondsen op deze hoofdonderdelen van sociaal beleid. Sommige aspecten zijn opgenomen in het Lissabon-proces, maar deze zijn beperkt in diepgang en strekking en uiteindelijk vrijblijvend voor de lidstaten.

Dat laatste geldt overigens voor vrijwel alle elementen van het Lissabon-proces en de daarbij gevolgde methode van 'open' coördinatie. Enkele kardinale aspecten van het Europese concurrentievermogen vallen immers helemaal niet onder de bevoegdheden van de unie, maar onder die van de lidstaten. Lissabon is bedoeld om in gezamenlijkheid, en toch zonder verplichtingen, hervormingen door te voeren in alle lidstaten opdat tegen 2010 de eu een (of zelfs 'de meest') 'concurrerende kenniseconomie' in de wereld zou worden. Voor wat betreft arbeidsmarkten en sociaal beleid (inclusief pensioenen) blijkt de hervormingsnoodzaak binnen het Lissabon-proces te worden erkend - hoewel zelfs daar soms nog de kop in het tripartiete zand wordt gestoken - maar de hervormingsdrift is ver te zoeken.

4. Welk centraal eu-beginsel betreffende de regelgeving beschermt het recht op 'vrij verkeer' zonder dat het tot meer eu-regels leidt?

Dit is 'wederzijdse erkenning'. In de interne markt voor goederen is de grensoverschrijdende handel voor zo'n dertig tot vijftig procent onderworpen aan 'wederzijdse erkenning' (afhankelijk van hoe men telt). In de interne markt geldt dat de detailverschillen in de nationale wetgeving niet ter zake doen zolang de doelstelling van regelgeving in twee (of meer) eu-landen 'equivalent' is. Voor die detailverschillen hoef je dan ook geen harmonisatierichtlijnen te gaan onderhandelen. Dan geldt 'wederzijdse erkenning' van de regelgeving en het product of de dienst voortgebracht onder regels van het oorsprongsland. Zodoende wordt 'vrij verkeer' beschermd zonder harmonisatie. Mocht er geen sprake zijn van een equivalent beschermingsdoel, dan is harmonisatie nodig en wenselijk.

Omdat je wederzijdse erkenning niet kunt 'zien' (er is immers geen eu-wetgeving) wordt dit beginsel door lidstaten of hun inspecties

veelvuldig met voeten getreden. Ook wordt het bijna altijd vergeten of genegeerd in het politieke debat. Economen hebben zich nauwelijks met wederzijdse erkenning beziggehouden, hoewel de potentiële baten veel hoger liggen dan de kosten (Pelkmans, 2002).

#### 5. Heeft de gezamenlijke handelspolitiek tot een 'Fort Europa' geleid?

De landbouwbescherming (alleen producten uit de gematigde zone) vormt duidelijk de uitzondering. Voor het overige is de eu-markt over het algemeen goed tot zeer goed toegankelijk: de mfn-tarieven zijn laag en voor de meeste handelspartners nog lager, of niet zelden nul. Kwantitatieve restricties zijn verdwenen. Probleemloos is de handelspolitiek van de eu niet, want bij anti-dumping en oorsprongsregels is er nog te veel discretie. De betekenis daarvan is meestal uiterst specifiek.

Zo raakte Turkije in een klap bijna al haar protectie tegen derde landen kwijt, toen het land met de EU-15 in 1996 een douane-unie vormde. Het duurde jaren vooraleer Turkije zich na deze koude douche door aanpassing herstelde. De nieuwe lidstaten van de EU-25 zijn per 1 mei 2004 ruim de helft van hun industriële tariefbescherming naar derde landen verloren.

#### 6. Wie inspireerde en stimuleerde het mededingingsbeleid? 'Brussel' of de lidstaten?

Behalve voor Duitsland, waar de mededingingswet ongeveer tegelijk met het sluiten van het verdrag van Rome in 1957 werd ingevoerd, geldt dat de eu-mededingingswetgeving en de succesvolle uitvoering ervan in alle lidstaten tot nieuwe of drastische verbeterde mededingingswetten en speciale autoriteiten daarvoor heeft geleid. In Nederland is dat ook gebeurd, zij het laat. Voor de nieuwste lidstaten is dit zelfs door de unie geëist tijdens de lange aanloop naar het lidmaatschap.

#### 7. Welke commissarissen spelen een belangrijke rol ten aanzien van de interne markt?

Hoewel Bolkestein een brede, zware portefeuille heeft, zijn zeker tien tot veertien commissarissen bij de interne markt betrokken. De interne markt is dan ook een breed begrip. Het verdrag spreekt terecht over de instelling en de goede werking van de interne markt. Pas als aan beide is voldaan, kan de interne markt de (sociaal-economische) hoofddoelstellingen van de unie (in art. 2, EG) dienen.

De interne markt is gedefinieerd als "het vrije verkeer van goederen, diensten en productiefactoren in een unie zonder (economische) grenzen, en met de wederzijdse erkenning, harmonisatie en/of gezamenlijke wetgeving alsmede mededingingsbeleid benodigd voor de goede werking van deze interne markt." Dat betekent dat allereerst ook de commissarissen die min of meer sectorale portefeuilles hebben, erbij zijn betrokken. Het gaat daarbij om industrie en telecom (Liikanen), landbouw en visserij (Fischler), vervoer en energie (De Palacio), milieu (Wallstrom) en consumenten en voedselveiligheid (Byrne).

Ook zijn de commissarissen met horizontale bevoegdheden cruciaal voor de interne markt. Het gaat dan om mededingingsbeleid (Monti), eu-uitbreiding (Verheugen) en buitenlandse handel (Lamy). In beperktere mate zijn sociaal beleid (Diamantopoulou) en hoger onderwijs, cultuur en media (Reding) betrokken, naast indirecte maar geenszins triviale bijdragen van economie en financiën (tot voor kort Solbes) en onderzoek (Busquin). Ook voorzitter Prodi is, behalve gezien zijn algemene functie, tevens betrokken via het Secretariaat-generaal, dat onder andere belast is met de strategie ten behoeve van betere wetgeving.

#### 8. Geef enkele kardinale verschillen tussen de eu-begroting en een nationale begroting.

Drie kardinale verschillen zijn:

» aan de inkomstenkant leggen lidstaten belastingen of heffingen op, terwijl de eu geen recht op belastingheffing kent. De unie heeft wel 'eigen middelen' die worden opgebracht door de lidstaten;

» nationale begrotingen zijn relatief groot, variërend van zo'n dertig tot vijftig procent van het nationale inkomen, waarvan de overdrachten al gauw een derde kunnen uitmaken. De begroting van de eu mag niet meer dan 1,24 procent van het bnp van de eu uitmaken. Op dit moment is dat percentage feitelijk maar 1,01 procent. Overdrachten in eu-verband bestaan alleen voor boeren en arme regio's of cohesielanden en de relatieve omvang ervan is eenvijfentwintigste of minder van de binnenlandse nationale overdrachten;

» alle zogenaamde uitgavenministeries (zoals infrastructuur, sociaal, onderwijs, gezondheidszorg, volkshuisvesting en justitie/politie) werken via nationale begrotingen. Alleen landbouw loopt voor een fors deel via de eu.

De algemene conclusie voor het beleid - die bijna altijd teloor gaat in debatten over netto afdrachten - is dan ook dat de economische en beleidsbetekenis van de unie helemaal niet kunnen worden afgelezen uit de eu-begroting! Landbouw en cohesie buiten beschouwing latend, gaat de Europese integratie nauwelijks of niet over zaken die op begrotingen staan. Het feit dat de zeven of acht 'uitgavenministeries' volledig of verregaand nationaal zijn gebleven, logenstrafte het soms in wel erg simplistische debatten opgeroepen beeld dat Nederland niets meer in de melk te brokkelen heeft.

#### 9. Waartoe dient het sgp?

Het pact heeft als doelstelling om te voorkomen dat (te) grote tekort- of schuldposities van eurozonelanden de autonomie van de ecb en haar beleid direct of indirect kunnen bedreigen. Deze doelstelling wordt niet in twijfel getrokken, ook niet door eurozonelanden die in strafbankjes zitten. De ministers van financiën onderstrepen dat telkens weer. Dat lijkt geen retoriek. De financiële markten hebben ondanks alle politieke heibel over de details van het pact immers nog geen rimpeling vertoond.

#### 10. Geef twee strategische baten van de eurozone.

De strategische baten hebben te maken met gedrags- en structuurveranderingen die gestimuleerd worden door het feitelijk tot stand komen van de eurozone.

Ten eerste dient te worden gewezen op de 'voorspelbaarheid' van prijzen en rentevoeten in de eurozone. Het gaat hier echter niet zozeer om het wegvallen van omwisselkosten, maar over de 'onzichtbare' betekenis van het niet meer voorkomen van (onderlinge) valutacrisis of ingrijpende rentebewegingen. Deze kostbare interventies dan wel plotse fluctuaties zijn regelmatig voorgekomen bij grote schommelingen van de dollar, die de Europese valuta meestal uit elkaar dreven door zeer ongelijke stromen van vluchtkapitaal. Bij de jongste val van de dollar is hier uiteraard geen sprake meer van.

De handel binnen de eurozone is nu afgeschermd van de mogelijke consequenties ervan. Wie weet wat de val van de dollar in het oude ems veroorzaakt zou hebben? Ten tweede heeft de eurozone een verdere verdieping van de interne markt (met name voor financiële diensten en effectenbeurzen) gestimuleerd. Dit bleek begin jaren negentig nog onhaalbaar. Ten slotte is de ecb effectief en betrouwbaar gebleken. Daarmee is bevestigd dat prijsstabiliteit, die al constitutioneel was vastgelegd, blijvend is. Dit is op de lange termijn zonder twijfel gunstig voor de Europese economie.

## **Jacques Pelkmans**

### **Literatuur**

*Pelkmans, J. (2002) Mutual Recognition in Goods and Services, An Economic perspective. BEEP briefing no. 2, op [www.col-europ.be](http://www.col-europ.be), onder ECO; te verschijnen in F.K. Padoa Schioppa (red.), Palgrave.*

*SER (2001) Arbeidsmobiliteit in de EU. Rapport 01/04. Den Haag.*

*Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (2003) Slagvaardigheid in de Europabrede Unie. Sdu Uitgevers, Den Haag*

---

1 Deze vragen, die met juist of onjuist beantwoord dienden te worden, waren:

2 Zie bijvoorbeeld WRR (2003) voor een algemeen overzicht van deze methoden.

3 Zie SER (2001) voor een overzicht. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om de tijdelijke restricties voor de nieuwe lidstaten.