

Brexit dwingt tot herbezinning op de interne markt

In de vorige *S&D* bepleitten Marijke Linthorst en Nik Jan de Boer een socialer 'post-Brexit' Europa. In reactie hierop schrijft Ben Crum dat sociaal beleid vooral een binnenlandse taak is. Na de Brexit is het met name tijd voor een nieuwe agenda voor de interne markt. Dit biedt links de kans om een eigen stempel op het beleid te drukken.

BEN CRUM

Hoogleraar politicologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam & co-directeur van Access Europe, het Amsterdam Centre for Contemporary European Studies

Met de Brexit in het vooruitzicht zijn de resterende 27 lidstaten van de Europese Unie (weer eens) begonnen aan een proces van herbezinning. De Verklaring van Bratislava die zij daarover op 16 september aflegden, vermijdt nadrukkelijk elk vergezicht en is zeer pragmatisch van toon.¹

Met deze terughoudende inzet wordt duidelijk afstand genomen van de benadering van de jaren negentig en vroege jaren 2000, die draaiden om grote vergezichten en nieuwe verdragen. De nieuwe lijn richt zich op het realiseren en zichtbaar maken van resultaten van Europese samenwerking. Donald Tusk, de voorzitter van de Europese Raad, heeft het daarbij in het bijzonder over het bieden van effectieve veiligheid en zekerheid op het gebied van migratie, veiligheid en economische en sociale ontwikkeling.²

Het grote voordeel van Tusks benadering is dat ze geen onmogelijk grote verwachtingen opzweept. Het risico is echter dat een dergelijke benadering enerzijds aanvoer

op een paar concrete maatregelen waarover overeenstemming haalbaar is, maar anderzijds de analyse van fundamentele problemen ontloopt.

Om die fundamentele problemen te adresseren moeten de regeringsleiders, zo betoog ik, zich uiteindelijk wenden tot de kern van het integratieproject: de interne markt. Alleen als zij het dogma van de interne markt ter discussie durven te stellen, kunnen Europese politici aannemelijk maken dat het integratieproject niet alleen een bevoorrechte grensoverschrijdende elite ten goede komt, maar de maatschappij als geheel.

De malaise van de Europese politiek

Als de uitslag van het Britse referendum over EU-lidmaatschap tot onrust heeft geleid onder de andere lidstaten, dan is dat niet zozeer vanwege de onmiddellijke dreiging dat het Britse voorbeeld zal worden gevolgd. In veel opzichten is de Brexit een specifiek Brits probleem.³

Het Britse EU-lidmaatschap heeft altijd geleden aan een gebrek aan overtuiging. In geen andere lidstaat stuit Europese samenwerking op een zo vijandige pers en op een blijvende overtuiging van het eigen mondiale belang. Je kunt zelfs stellen dat als een uittredingsreferendum onder deze — meest optimale — omstandigheden slechts met een meerderheid van twee procentpunten kan worden gewonnen, de kansen op eenzelfde uitslag elders zeer gering zijn.

Tegelijkertijd drukt de Brexit de regeringsleiders onmiskenbaar met hun neus op een bredere malaise in de Europese politiek, waar het onvermogen om een gezamenlijk verhaal over Europese integratie te formuleren samenvalt met een grote electorale druk op de gevestigde politieke partijen.⁴

Terwijl Europese samenwerking onontkoombaar is, lijken de politieke leiders hun verantwoording daarover tegenover de kiezers zoveel mogelijk te willen ontlopen. Logischerwijs dwingen grensoverschrijdende uitdagingen — eurocrisis, toestroom van vluchtelingen, Brexit, internationale handel, terroristische aanslagen — keer op keer tot Europees overleg. Gegeven de grote onderlinge verschillen die deze vraagstukken oproepen, worden doorgaans slechts zeer kleine stapjes vooruit gemaakt, die dan ook nog eens concessies van iedereen vereisen. In de binnenlandse politieke verhoudingen is er daardoor weinig eer te behalen aan de Europese samenwerking. Sterker nog, onder druk van opkomende anti-establishmentpartijen, houden regeringspartijen hun rol in Europa liefst zoveel mogelijk buiten de schijnwerpers van het politieke debat.⁵

De uitnodigingsbrief van Tusk voor de top in Bratislava biedt — bij zorgvuldiger lezing — een nuttige aanzet voor een fundamentele analyse van de situatie waarin de Europese politiek zich bevindt. Terecht wijst hij op gevoelens van onveiligheid en onzekerheid en de perceptie dat de EU die gevoelens eerder versterkt dan dat zij effectieve bescherming biedt. Specifieker — en dit is meer mijn lezing

dan die van Tusk — is er de perceptie dat Europa het vermogen van nationale regeringen om die bescherming te bieden ondermijnt. Dat is ook wat de Brexit-stemming ('take back control') verbindt met het dreigende electorale onbehagen in veel andere Europese landen.

Met haar focus op betere communicatie en concrete initiatieven gaat de Verklaring van Bratislava echter voorbij aan elke diepere analyse van de huidige situatie. Voornemens zoals het versterken van gezamenlijke grenscontroles en de inrichting van een Europees militair hoofdkwartier lijken te veronderstellen dat de oplossing uiteindelijk toch in meer Europa ligt, maar dan toegediend in kleine doses en gericht op zichtbare resultaten.

De Verklaring van Bratislava gaat voorbij aan elke diepere analyse van de huidige situatie

Terecht hebben de voorstellen in het stappenplan van Bratislava over vluchtelingen, terrorismebestrijding en het investeringsfonds weinig opwindend veroorzaakt. In plaats daarvan richten de meeste commentatoren zich op de dieper liggende logica van de fundamenten van de Europese samenwerking. Typerend is dat in de vorige *S&D* zowel Marijke Linthorst als Nik Jan de Boer concludeert dat het passende antwoord op Brexit ligt in een socialer Europa.⁶ Mijn positie is dat sociaal beleid toch vooral een nationale zaak is en blijft. In die zin ben ik sceptisch over pleidooien, zoals van Linthorst, om Europa hogere sociale normen te laten opleggen.

Maar Linthorst en De Boer wijzen in hun analyse ook op de perverse rol van de interne markt, en dat is volgens mij de kern van de zaak. In de rest van deze bijdrage wil ik de analyse van de werking van de Europese markt

en de fundamentele vrijheden waaromheen ze is geconstrueerd verder verdiepen. Deze analyse biedt een basis voor een post-Brexit-agenda die wél de fundamentele problemen van de EU benoemt en daadwerkelijk bereid is de gegeven verworvenheden van de Europese samenwerking ter discussie te stellen.

Een gemankeerde interne markt

Uiteindelijk vormt het principe van vrijhandel in de interne markt het fundament van de Europese samenwerking. Daarbij is het altijd de centrale (Ricardiaanse) veronderstelling geweest dat vrijhandel ten goede komt aan alle betrokkenen. Op geaggregeerd niveau is weinig op deze veronderstelling af te dingen. Zonder twijfel heeft de interne markt een positieve invloed gehad op de economische groei en welvaart in Europa.

Maar aan deze eerste veronderstelling is ook altijd een tweede verbonden, namelijk dat de gerealiseerde economische groei binnen de Europese (welvaarts)staten vanzelf zou 'door-druppelen' naar de minst bedeelden.⁷ Kortom, Europese economische samenwerking zou bijdragen aan de reductie van economische ongelijkheid binnen landen én van economische ongelijkheden tussen landen.

De realiteit is echter dat precies vanaf het moment, eind jaren tachtig, dat Europa vol inzette op de voltooiing van de interne markt, de economische ongelijkheden gestaag steeds verder zijn toegenomen.⁸ Zonder twijfel zijn er grote groepen in de (hogere) middenklasse die, met internationale opleidingen en carrières bij multinationale ondernemingen of organisaties, volop delen in de voordelen van de interne markt. Hoog boven hen op de sociaaleconomische ladder opereert zelfs een kosmopolitische elite wier economische mogelijkheden letterlijk onbegrensd zijn.

Heel anders is de positie van mensen lager op de ladder.⁹ Zij hebben de afgelopen drie decennia gezien hoe hun sociale verzekeringen systematisch gekort werden, terwijl ook hun baanzekerheid steeds meer onder druk

is komen te staan. Bovendien treffen deze onzekerheden niet alleen de traditioneel zwakkere sociale klassen, maar bijvoorbeeld ook veel hoger opgeleide schoolverlaters uit de middenklasse die na hun (internationale) studie het hoofd boven water moeten houden met het ene tijdelijke arbeidscontract na het andere en het groeiende leger zzp'ers voor wie de droom van zelfstandigheid verzuipt in structurele onzekerheid. Voor deze groepen is het nadrukkelijk de vraag of Europese samenwerking, en in het bijzonder de interne markt, de oplossing is voor de onzekerheden die zij ervaren of juist een oorzaak ervan.

De dogma's van de interne markt

De veronderstelde voordelen van de interne markt druppelen dus allesbehalve automatisch door naar alle groepen in de samenleving. Terwijl de vier vrijheden (goederen, diensten, personen en kapitaal) waarop de interne markt is gestoeld als onwrikbare dogma's gelden in Brussel en niet te vergeten in Luxemburg (de zetel van de Europese Gerechtshoven), zijn bij alle deze vrijheden inmiddels ook kanttekeningen te plaatsen. Zelfs het vrij verkeer van goederen, dat in principe het minst problematisch is, roept serieuze afbakeningsvragen op als de bijbehorende principes zonder voorbehoud worden toegepast op goederen van algemeen belang zoals water en energie.¹⁰

Bij het vrij verkeer van diensten speelt de voortdurende kwestie over de mate waarin bedrijven uit andere Europese landen niet alleen de concurrentiepositie van nationale dienstverleners ondermijnen maar ook het beschermingsniveau van nationale regelgeving. Zoals ook bleek in de Brexit-campagne, is die discussie nog heviger als het gaat om het vrij verkeer van personen uit met name Midden- en Oost-Europa. Het vrij verkeer van kapitaal, ten slotte, is nadrukkelijk ter discussie gesteld sinds de financiële crisis. Typerend genoeg worden in veel Europese gremia pleidooien voor het reguleren van vrij verkeer van kapi-

taal echter alweer overstemd door voorstellen die veronderstellen dat verdere volmaking van vrij verkeer van kapitaal noodzakelijk is. Dat geldt in het bijzonder voor de initiatieven rondom een unie van kapitaalmarkten.¹¹

Alle vier de voorbeelden illustreren hoe vrijhandel in de interne markt in Europa een doel op zich lijkt te zijn geworden in plaats van dat deze in dienst staat van het streven naar een welvarende en rechtvaardige maatschappij. Met name voor de Europese Commissie en het Hof van Justitie is het bewaken van de beginselen van de vrije markt – de vier vrijheden, maar ook het non-discriminatiebeginsel en de harmonisatie van regelgeving – een kerntaak in het beschermen van het integratieproces. Aldus zijn deze beginselen diep verankerd in de Europese verdragen, wetten, verordeningen en jurisprudentie van de Unie.

Maar zelfs de verdragsbepalingen laten de nodige ruimte om de interne markt bij te sturen en in dienst te stellen van de Uniedoelstellingen zoals die geformuleerd zijn in termen van groei, sociale vooruitgang, rechtvaardigheid en economische, sociale en territoriale samenhang.¹² In die zin hoeft een hervorming van de interne markt ook niet afhankelijk te worden gemaakt van het moeizame proces van Europese verdragswijziging, zoals De Boer suggereert.¹³ Veeleer is het aan de lidstaten om de maatschappelijke zorgen te beantwoorden met Europese wetgeving die de interne markt duidelijk afbakt en haar uitwassen bestrijdt.

Post-Brexit-agenda voor de EU

Als Europese regeringsleiders daadwerkelijk een verhaal willen bieden over Europa aan degenen voor wie de meerwaarde niet meer vanzelfsprekend is, dan kan er niet langer om de hete brij worden heen gedraaid, zoals in Bratislava, maar moeten ze het lef hebben de kern van de Europese samenwerking kritisch tegen het licht te houden. De interne markt is een hoeksteen (misschien zelfs dé hoeksteen) van de Europese samenwerking;

ze is een belangrijke bron van welvaart en een drijvende kracht achter de samenwerking. Maar het is nu nodig om duidelijk te maken welke waarden de interne markt ook alweer dient; hoe alle Europese burgers, en zeker de minderbedeelden, delen in deze waarden; en welke maatregelen genomen worden om dit te garanderen.

Lidstaten moeten actief de grenzen van de markt beheren

Het begrip van de overheid als ‘marktmeester’ dat Linthorst aanhaalt is daarvoor een mooi uitgangspunt.¹⁴ Maar in tegenstelling tot de nationale initiatieven waar zij op wijst, moet die rol in de eerste plaats invulling krijgen op Europees niveau. Dat betekent dat de lidstaten actief de grenzen van de markt beheren door bijvoorbeeld goederen en diensten van algemeen belang expliciet en gericht uit te sluiten van de werking van de beginselen van de interne markt.¹⁵ Om het grensoverschrijdend verkeer van diensten en werknemers en haar ongewenste neveneffecten onder controle te krijgen, is veel te zeggen voor het vooropstellen van het werklandbeginsel boven het herkomstbeginsel.¹⁶

Wat betreft kapitaalstromen is de uitdaging om te zorgen dat deze dienstbaar (en in proportie) zijn aan de reële economie. Terwijl dat uitgangspunt wellicht een groot deel van de voorstellen voor een unie van kapitaalmarkten ondersteunt, biedt het bijvoorbeeld ook een basis voor een ‘vertragende’ maatregel als belasting op financiële transacties.

Aan de andere kant vergt dit doel ook een herwaardering van de beleidsruimte van de natiestaten.¹⁷ Terecht (en soms ook onterecht) rechtvaardigen nationale overheden veel ingrepen in sociaaleconomische

zekerheden met een verwijzing naar Brussel of, algemener, naar de internationale concurrentiepositie. Na de eurocrisis is deze tendens nadrukkelijk versterkt met de aanscherping van het Europese toezicht op financieel en economische beleid. Maar nu de urgentie voor de meeste landen is afgenomen, lijkt de Brusselse controledrift zich meer tot hoofdlijnen te gaan beperken en ook weer meer te erkennen dat de uiteindelijke verantwoordelijkheden toch nationaal blijven.¹⁸ Dat neemt niet weg dat het belang dat in de EU wordt gehecht aan beginselen van controle en eenvormigheid regelmatig de ruimte dreigt te beperken voor nationale maatregelen gericht op welvaartsvergroting en sociale rechtvaardigheid.

Waar nationale regeringen dus soms meer ruimte mogen krijgen van Brussel in het nastreven van hun sociaaleconomische ambities, vereist hun handelingsvermogen op andere terreinen juist de aanwezigheid van gemeenschappelijke kaders, met name om beleidsconcurrentie te voorkomen. Een actueel voorbeeld is de vermogenswinstbelasting en de wijze waarop lidstaten elkaars belastingbasis ondermijnen door systematische reductie van de tarieven en door afspraken met individuele bedrijven. Dit is bij uitstek een onderwerp waarop Europese minimumnormen noodzakelijk zijn, en het lijkt erop dat zelfs de pioniers van de beleidsconcurrentie (waaronder Nederland) nu bereid zijn zo'n gezamenlijke regeling te ondersteunen.

Besluit

In plaats van het hapsnap-stappenplan van Bratislava zou een Europese Unie die haar relevantie en meerwaarde wil bewijzen er dus goed aan doen om komend voorjaar, bij de zestigjarige verjaardag van de voormalige Europese Economische Gemeenschap, een samenhangend stappenplan voor te leggen waarmee ze de controle over de interne markt herwint. Dat vergt een minder dogmatische en meer dienstbare Europese markt. De ge-

noemde maatregelen beogen zeker niet de interne markt af te schaffen, maar zij hebben wel tot doel haar beter in te bedden en te zorgen dat haar voordelen breed gedeeld worden in de samenleving. Bovendien bevestigen en versterken zij de 'eerstelijns-rol' van nationale overheden in het bieden van sociaaleconomische zekerheid.

Een dergelijke herziening van de interne markt is in het belang van links en rechts, van Noord en Zuid én van West en Oost in Europa, zeker als de zittende politici eurosceptische bewegingen de wind uit de zeilen willen halen. Voor liberalen en centrum-rechts wordt de interne markt uiteindelijk onverdedigbaar als grote maatschappelijke groepen niet in de voordelen delen. Vanuit beleidsmatig oogpunt verdient een systematische correctie van de marktorde dan de voorkeur boven losse lapmiddelen waarmee specifieke groepen gecompenseerd worden.

Voor links opent een herziening van de interne markt belangrijke politieke ruimte. Als een sociaal Europa ooit kans van slagen heeft, dan is de relativering van de Europese markt een noodzakelijke voorwaarde. Belangrijker nog is dat de genoemde maatregelen de politieke speelruimte op nationaal niveau vergroten. Hiermee wordt rechts beleid zeker niet uitgesloten, maar herwinnen linkse partijen weer mogelijkheden om hun eigen stempel op het beleid te drukken. Politieke diversiteit op nationaal niveau is uiteindelijk ook een voorwaarde voor een politiekere unie die niet blind haar eigen technocratische logica volgt, maar afhankelijk van de maatschappelijke wensen haar koers kan corrigeren.

Deze agenda zal het Verenigd Koninkrijk niet terugbrengen in de EU, en is waarschijnlijk zelfs gediend met de Brexit. Maar voor diegenen die wel samen verder willen, lijkt de erkenning dat Europa niet vrijuit gaat in het ondergraven van sociaaleconomische zekerheden een noodzakelijke eerste stap om het vertrouwen te herwinnen in het Europese project en in henzelf als volksvertegenwoordigers.

Noten

- 1 Zie 'Verklaring van Bratislava', 16 september 2016, www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/.
- 2 Zie naast de tekst van de verklaring in voetnoot 1 ook 'Brief van voorzitter Donald Tusk vóór de top in Bratislava', Brussel (13-9-2016), www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/09/13-tusk-invitation-letter-bratislava/.
- 3 Vergelijk Sara B. Hobolt (2016), 'The Brexit vote: a divided nation, a divided continent', in: *Journal of European Public Policy* 23(9), pp. 1259-77.
- 4 Zie Tom Eijsbouts in de vorige *S&D* voor een nauwkeurige analyse van de Britse kant van het verhaal: 'Stemmen en regeren in de westerse storm', in: *S&D* 2016/4, pp. 45-51.
- 5 De klassieke studie is C. van der Eijk & M. Franklin 'Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe', in: G. Marks & M. Steenbergen (ed.), *European integration and Political Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 33-50.
- 6 Marijke Linthorst, 'De noodzaak van een Europa van waarden', in: *S&D* 2016/4, 41-44; en Nik Jan de Boer, 'Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa', in: *S&D* 2016/4, 36-40. Vergelijk ook Catelene Passchier in 'Nobody falls in love with a market', in: F. Bieckmann & M. Sie Dhian Ho, *De belofte van een ander Europa* (Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Uitgeverij Van Geneep, 2016), hoofdstuk 3. Voor een interessant internationaal voorbeeld, zie Erik Jones 'A compelling vision for Europe' in: *ESharp* (September 2016), www.esharp.eu/opinion/a-compelling-vision-for-europe.
- 7 De formulering van het 'door druppelen' verwijst hier naar het 'trickle-down effect' waarmee in de jaren tachtig nieuwrechtse pleitbezorgers van belastingverlaging en privatisering van publieke diensten hun voorstellen rechtvaardigden tegenover de minst be-deelden.
- 8 Voor een handzame analyse zie Jason Beckfield 'The End of Equality in Europe?', in: *Current History* 112 (752, maart 2013), pp. 94-99.
- 9 Deze ontwikkeling wordt weerspiegeld in de grote aandacht die er de afgelopen jaren weer is voor het thema economische ongelijkheid. Bekendste voorbeeld is natuurlijk Thomas Piketty, *Capital* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2014). Politiek het interessantst is Anthony Atkinson, *Inequality: What can be done* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2015), en voor het mondiale perspectief Branco Milanovic, *Global Inequality* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2016).
- 10 Vergelijk Amandine Crespy, *Welfare Markets in Europe* (Londen: Palgrave, 2016).
- 11 Zie Europese Commissie, *Action Plan on Building a Capital Markets Union* (COM/2015/0468 final), Brussel (30-9-2015).
- 12 De relevante doelstellingen van de EU staan in Artikel 3,3 van het EU-verdrag. De belangrijkste artikelen met betrekking tot de interne markt, met alle nadere specificaties en voorbehouden, staan in de titels I, II en IV van het derde deel van het EU-werkingsverdrag. Merk daarbij op dat de lidstaten uiteindelijk ook de macht hebben om de verdragen te herzien, en daar vooral in de jaren negentig regelmatig gebruik van hebben gemaakt.
- 13 De Boer, 'Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa'.
- 14 Linthorst, 'De noodzaak van een Europa van waarden'.
- 15 De huidige verklaring in Protocol 26 bij het EU-verdrag betreffende de diensten van algemeen belang is daartoe volstrekt onvoldoende.
- 16 Zie Passchier, 'Nobody falls in love with a market', p. 63.
- 17 Zie ook B. Crum, 'A Multi-Layered Social Europe? Three Emerging Transnational Social Duties in the EU', in: A. Crespy & G. Menz (ed.), *Social Policy and the Eurocrisis* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015), pp. 161-181.
- 18 J. Zeitlin & B. Vanhercke, *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020* (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2014).