

Achtergrondnotitie over versterking van EU-beleid op basis van Europese Variaties¹

Auteurs: Ernst Hirsch Ballin, Erik Schrijvers & Casper de Vries

Ten geleide

De Europese Unie zal de komende jaren op tal van terreinen grote stappen moeten zetten. Onder meer de coronacrisis laat zien dat grote vraagstukken om samenwerking vragen. De vraag is aan de orde: hoe bouwen wij verder aan de Europese Unie? Deze publicatie bevat enkele handreikingen om deze ‘hoe-vraag’ te kunnen betrekken bij een productieve discussie over de mogelijke inhoud van het Europese beleid.

De aanleiding voor deze publicatie ligt mede in de debatten in de Tweede Kamer naar aanleiding van de inmiddels opgestarte *Conferentie over de toekomst van Europa* over het belang van een nieuwe lange termijnvisie op de Nederlandse betrokkenheid bij de Europese beleidsvorming. In reactie op het in februari 2020 in de Tweede Kamer gevoerde debat zegde de minister-president toe de WRR te vragen om een actualisering van het rapport Europese Variaties. Dit rapport bevatte naar het oordeel van het kabinet waardevolle aanknopingspunten om de besluitvorming in de Europese Unie te overdenken, in het licht van de verschillen in omstandigheden en opvattingen tussen de lidstaten. De kernboodschap van dit drie jaar geleden uitgebrachte rapport is dat de Europese Unie om impasses en kwaliteitsverlies te voorkomen meer ruimte kan en zal moeten bieden voor variaties.

Begin 2021 stond een bijeenkomst gepland van de WRR met de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking om over deze thematiek van gedachten te wisselen. Ter voorbereiding van deze bijeenkomst werd door de raadsleden Ernst Hirsch Ballin en Casper de Vries alsmede het staflid Erik Schrijvers een korte notitie opgesteld. Hierin verkenden zij mogelijkheden van ‘Europese variaties’ op de terreinen van economie, veiligheid en volksgezondheid & zorg. Deze onderwerpen werden in het rapport uit 2018 niet besproken.

¹ De auteurs zijn Ton van den Brink, Aart Hendriks, André Knottnerus en Marianne de Visser zeer erkentelijk voor hun bereidheid mee te denken over de thematiek van deze publicatie.

Toen de geplande bijeenkomst door omstandigheden niet kon doorgaan, besloot de WRR de daarvoor bestemde notitie om te werken tot deze publicatie.

Inleiding

In de gepolariseerde meningsvorming over het Europabeleid is dringend behoefte aan een vernieuwende benadering. Met zijn rapport 'Europese Variaties' gaf de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor een dergelijke benadering in 2018 een aanzet. Dit rapport ging tevens in op de eurocrises, de vluchtelingen crisis, de Brexit en de aantasting van de rechtsstaat in sommige lidstaten. Deze kwesties zijn nog steeds relevant, maar worden intussen overschaduwd door Covid-19 en de reacties daarop. In deze notitie kijken we hoe de benadering in het rapport van 2018 kan bijdragen aan versterking van het EU-beleid in antwoord op de huidige uitdagingen.

We richten de aandacht op drie terreinen van snelle ontwikkelingen, namelijk veiligheid, de economie, en volksgezondheid en zorg. Op het terrein van de economie vinden grote veranderingen plaats doordat Covid-19 een enorme impact heeft op de verhouding tussen overheid en markt en tussen de EU en de lidstaten. En op termijn gaan ontwikkelingen zoals de vergrijzing een stempel drukken, zodat het goed is daar nu al op in te spelen. Op het terrein van de volksgezondheid en zorg ontstaan in rap tempo nieuwe vormen van coördinatie en samenwerking en wordt een Europese 'gezondheidsunie' bediscussieerd. En hoewel het Europese veiligheidsbeleid geldt als een minder ontwikkeld beleidsterrein, zijn ook intussen indringende vragen aan de orde voor als gevolg van de groeiende verbondenheid en afhankelijkheid van Europa van de rest van de wereld. Op alle drie deze terreinen is de fundamentele vraag naar eenheid en verscheidenheid aan de orde en zal de Europese Unie ruimte moeten bieden voor variatie om de onderling zeer verschillende Europese staten en hun burgers te kunnen verenigen.

Europese variaties

In het rapport Europese Variaties bepleit de WRR het alles-of-niets denken los te laten: iets wordt ofwel Europees geregeld, ofwel aan de lidstaten overgelaten. In het Nederlandse beleid heeft dat decennialang geleid tot een voorkeur voor een eenvormig stelsel van overall geldende Europese wetgeving (het zogenaamde *acquis communautaire*) boven andere vormen van samenwerking.

Die eenvormigheid is in de praktijk van de afgelopen 35 jaar in feite weliswaar vaak losgelaten (Schengen, Dublin, relaties met de NAVO, EMU, vluchtelingenopvang). Dat was echter niet veel meer dan het berusten in het best mogelijke. De WRR adviseert een andere

benadering: een doordacht gebruik van variaties als mogelijk toekomstperspectief voor de Europese samenwerking.

Variatie kan op verschillende manieren vorm krijgen: al naar gelang wat de verdragen toelaten met gebruikmaking van de bestaande procedures of in aanvullende verdragen. Het gaat daarbij niet enkel om een keuze tussen meedoen of afzijdig blijven. Variatie is op verschillende manieren mogelijk: op het punt van de inhoud van het beleid, op dat van de methode van besluitvorming en inzake de kring van betrokken lidstaten.

- Bij variatie in beleidsinhoud draait het om de ruimte voor verschillende uitwerkingen per lidstaat hoe bepaalde publieke belangen, doelen en waarden verwezenlijkt kunnen worden. Ook wanneer landen Europees beleid verschillend invullen, kunnen zij betrokken blijven in de besluitvorming en zo politieke solidariteit blijven tonen. Een van de mogelijkheden binnen de verdragen is het bewaren van nationale beleidsruimte door richtlijnen met minimumharmonisatie of open normen vast te stellen.
- Zoals gezegd zijn er ook verschillende manieren om tot besluiten te komen. Beslissingen omtrent beleid en wetgeving kunnen intergouvernementeel zijn, plaatsvinden door middel van de communautaire methode van Europese wetgeving, of een volledig supranationaal karakter dragen door ook de uitvoering bij Europese instellingen te leggen. Van doorslaggevend belang is hier de bevoegdheid van de lidstaten: kunnen zij een veto uitspreken, is hun medewerking vereist om tot besluiten te komen of is er sprake van bindende meerderheidsbesluitvorming.
- Het zoeken naar een andere verhouding wat betreft deelnemende lidstaten of soms ook staten die (nog) geen lid zijn, is de meest ingrijpende vorm van variatie. 'Opt-outs', kopgroepvorming, meerdere snelheden en nauwere samenwerking kunnen worden benut wanneer landen onvoldoende redenen zien voor uniforme actie. Zo wordt een realistische en minder geforceerde benadering mogelijk van situaties waarin een land niet in alle opzichten in staat of bereid is om alle wetten en regels van de Unie over een bepaald onderwerp te aanvaarden, zoals deelname aan de euro. Een markant voorbeeld zijn de associaties, al dan niet als voorstadium voor de opnemings van nieuwe lidstaten.

Variaties zijn geen panacee voor vraagstukken op het gebied van de EU. Wel ziet de WRR ze als een positieve mogelijkheid om gebruik te maken van het solide gezamenlijk fundament van de EU en de ruimte die deze basis biedt, te benutten. Dit betreft de principes van democratie, rechtsstaat en solidariteit, en een op deugdelijk kennis gebaseerde vervulling van Europese publieke taken.

Onze kernthese, in het verlengde van het rapport, is dus: *cohesie inzake de fundamenteën van de Unie maakt variatie mogelijk, en een goed gebruik van variatie komt ten goede aan de cohesie*. Dit is zowel voor de werking als voor de overtuigingskracht van de Europese samenwerking van belang. Wij brengen dat in beeld voor drie beleidsterreinen: veiligheid, economie en volksgezondheid en zorg.

Daarmee is echter niet alles gezegd. Het rapport van de WRR herinnert er ook aan dat enkel institutionele verbeteringen onvoldoende zullen zijn voor de gewenste versterking van werking en overtuigingskracht van de Europese Unie. In hoofdstuk 3 van zijn rapport worden oorzaken besproken van groeiende fricties rondom het functioneren van de Europese Unie door het wijken van sociale bescherming voor marktliberalisatie, globalisering en vervreemding als gevolg van mankerende solidariteit in extreme situaties. Variaties in uitvoering of deelname moeten dus plaats hebben binnen randvoorwaarden als voldoende sociale inbedding om steun van de Europese bevolking te houden.

Ook voor de democratische verankering van de EU is variatie van belang. In het rapport wijst de WRR erop dat variatie bijdraagt aan een overtuigender relatie met politieke diversiteit, natuurlijk met inachtneming van de – helaas niet meer onomstreden – gezamenlijke basisbeginselen. De Europese Unie is immers niet een over de lidstaten heen geconstrueerd pre-federaal verband, maar bouwt – voor bepaalde, essentiële beleidsterreinen – voort op de constitutionele orde van de lidstaten. Dit geldt ook voor de positie van de burgers: het Europese burgerschap, zo zeggen de verdragen uitdrukkelijk, *complementeert* het nationale burgerschap, maar treedt er niet voor in de plaats.

Europese wetgeving komt tot stand in samenspel van nationale en Europese instellingen, en de laatste bestaan weer uit mensen die uit de lidstaten voortkomen of ze vertegenwoordigen. De Europese burgers kiezen het Europese Parlement. Burgers van de lidstaten kiezen ook hun nationale volksvertegenwoordigers en bepalen daarmee door wie ze worden geregeerd en door wie zij in de (medewetgevende) Raad van de Europese Unie en de Europese Raad worden gerepresenteerd. De Europese Unie is dus niet een nieuwe aparte democratie, maar een *demosi-cratie* (demoi als meervoud van demos). Variaties maken bij uitstek gebruik van die meerzijdige democratische verankering van de Europese samenwerking.

Veiligheid

Analyse

Veiligheid is een veelomvattend beleidsterrein, verdeeld over vele actoren. In zijn rapport *Veiligheid in een wereld van verbindingen*, (2017) heeft de WRR drie opvattingen van veiligheid met elkaar in verband gebracht: persoonlijke veiligheid, die nauw verbonden is met

afwezigheid van repressie en mogelijkheden voor een menswaardige ontwikkeling; ‘flow security’, die betrekking heeft op de veiligheid van aanvoerlijnen van grondstoffen, maar ook van verbindingen voor informatie en communicatie; en de meer fysieke, zo men wel ‘harde’ veiligheid van staten ten opzichte van agressie en andere vormen van geweld. Binnenlandse en internationale veiligheid vloeien in elkaar over. Denk aan de gevolgen van terrorisme en gewelddadig politiek fanatisme, en aan de onveiligheid als gevolg van klimaatrampen waardoor mensen op de vlucht worden gedreven.

Veiligheid is bovendien verbonden met de waarden van de democratische rechtsstaat. Het inzicht dat internationale veiligheid verweven is met die van binnen de staten c.q. de Europese Unie, wordt tegenwoordig breed onderschreven, maar heeft nog te weinig uitwerking gekregen. In de ervaringen van het afgelopen jaar is duidelijk geworden hoezeer de drie genoemde facetten van veiligheid nationaal en internationaal van belang zijn. De huidige pandemie bedreigt direct en indirect de persoonlijke veiligheid. De schuivende machtsbalans tussen de grote mogendheden vraagt om een heroriëntatie op de harde veiligheid van de unie. Daarenboven is de EU ook voor eigen dilemma’s komen te staan in relatie tot Rusland en China.

Het Europese veiligheidsbeleid geldt als een van de minder ontwikkelde beleidsterreinen en kent een sterke link met initiatieven door de NAVO. Juist vanwege de beperkingen van het Europese veiligheidsbeleid, is in de praktijk regelmatig gebruik gemaakt van de ruimte voor variaties in de betrokkenheid en vormgeving ervan. De vraag is hier niet *of* Europees veiligheidsbeleid mogelijk moet zijn – het verdrag gaat daarvan uit – maar *hoe daaraan vorm kan worden gegeven* zonder inconsistenties ten opzichte van de gemeenschappelijke binding aan de fundamentele waarden en doelstellingen van de Unie en ten opzichte van het gemeenschappelijk beleid inzake handelspolitiek, klimaat en ontwikkelingssamenwerking.

Bij de verdere ontwikkeling van het Europese veiligheidsbeleid spelen echter enige dringende vragen. De positie jegens de NAVO leidt tot verschillen: NAVO-lidstaten hebben zich bijvoorbeeld aan 2% BBP-uitgaven voor defensie gecommitteerd, terwijl dit voor de andere lidstaten (Zweden, Finland, Oostenrijk) niet geldt. Hoe kan desondanks worden bereikt dat de Europese Unie als geheel haar veiligheidsbeleid, ook met betrekking tot nieuwe bedreigingen waaronder cyberoorlogsvoering en ondermijning van het democratisch staatsbestel, op coherente wijze voortvarend realiseert? En zijn de facetten van het veiligheidsbeleid die nauw verweven zijn met de uiteenlopende economische belangen van de lidstaten, zoals productie en aankoop van materieel, de aanleg van Nordstream 2, en die van Huawei 5G-netwerken, in voldoende mate afgestemd met en ingebed in Europees beleid? De uitkomst hoeft geen uniform Europees antwoord te zijn, maar kan variëren op de drie

genoemde wijzen inzake besluitvorming, beleidsinhoud en deelname. Dat het VK nu ontbreekt, resulteert in een nieuwe situatie en maakt andere afwegingen mogelijk.

Uitwerking

- *Krijgsmacht.* De krijgsmacht heeft cruciale taken op het gebied van de veiligheid. Al omvatten de doelstellingen van de krijgsmacht niet alle aspecten van veiligheid, haar taken ontwikkelen zich wel steeds verder, onder andere met betrekking tot de verdediging tegen cyber- en hybride oorlogsvoering. Artikel 42 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat er een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de Unie moet zijn en dat de Unie voorziet van een operationeel vermogen steunend op civiele en militaire middelen. Dit operationeel vermogen berust op door de lidstaten beschikbaar gestelde vermogens. De inzet daarvan kan variëren, samenhangend met de beschikbare kennis en specialisaties op deze nieuwe gebieden. Wel lopen Nederland en de andere EU-landen grote risico's doordat zij zich niet aan de budgettaire afspraken houden. De mogelijkheden die variaties bieden, mogen uiteraard niet tegen de verdragen indruisen.
- *Gezamenlijke missies.* De Unie kan van het operationeel vermogen van de lidstaten ook gebruik maken voor missies buiten het grondgebied van de Unie met het oog op vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties. Inmiddels zijn verscheidene van zulke missies tot stand gekomen, uitgevoerd door een groep lidstaten. Uitdrukkelijk bepaalt het verdrag (in artikel 42, tweede en zevende lid) dat deze samenwerking de verschillende posities van de lid staten binnen en buiten de NAVO eerbiedigt en dus variaties respecteert. In 2020 neemt de EU alleen al deel aan 6 militaire missies en 11 burger missies die wisselend van samenstelling (qua deelnemende landen) en karakter zijn.
- *Inkoop.* Ter verbetering van de militaire vermogens van de lidstaten is een Europees Defensieagentschap opgericht, dat ook taken heeft op gebied van aankopen en bewapening. De vraag is hoe dit agentschap beter kan worden toegerust met onderzoeks- en analysecapaciteit voor een breed opgevat veiligheidsbeleid. Gezamenlijke aankopen van wapensystemen is een vorm van variatie waartoe landen zelfstandig kunnen beslissen. Waar de Verenigde Staten slechts over vier verschillende wapensystemen beschikt, zijn dat er twintig in de EU. Dit geeft niet alleen hogere kosten vanwege de kleinere schaal bij inkoop, maar maakt het ook veel lastiger om in tijden van oorlog gebruik te kunnen maken van elkaars voorraden, waardoor de slagkracht lager is.

- *Politiesamenwerking grensregio's*. De persoonlijke veiligheid wordt in belangrijke mate gediend door de 'harde' bescherming die de politie biedt. Wettelijke belemmeringen voor Europese samenwerking bij het optreden tegen zware grensoverschrijdende criminaliteit zijn sinds de jaren negentig weggenomen en worden thans ondersteund door Europol, Eurojust en het Europees OM, en in concrete zaken *gezamenlijke onderzoekteams*. In de grensregio's is het opereren voor de politiediensten echter afhankelijk van aanvullende bilaterale verdragen zoals het in 2005 gesloten verdrag met Duitsland inzake grensoverschrijdende politieke samenwerking en samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden en het in 2018 aangevulde Benelux-verdrag inzake politiesamenwerking. Verschillen in aansturing en de gevolgen van nationale prioriteitenstelling zijn daarmee echter niet van de baan. Aanvullende afspraken tussen buurlanden betreffen gezamenlijk beleid en het inzetten van de benodigde middelen, bijvoorbeeld bij het optreden tegen grensoverschrijdend georganiseerde drugshandel.²

Economie

Analyse

De wereldeconomie bevindt zich op een kantelpunt. Sterke concurrentie vanuit China vanwege het hoge aanbod van laaggeschoolde en goedkope arbeid hield de lonen en prijzen in de OECD lang onder druk. Door vergrijzing is dit nu langzaam maar zeker aan het kenteren. De komende decennia wordt de factor arbeid wereldwijd weer schaars; een enigszins onzekere factor hierin is de bevolkingsgroei van India en Afrika. Hierdoor gaan lonen en prijzen de komende decennia waarschijnlijk weer stijgen. Voor landen waar de pensioenen zijn gebaseerd op het omslagstelsel gaat dit problemen geven voor de overheidsbegroting, want er moet meer worden uitgekeerd op het moment dat de belastingbasis krimpt. Om groeiende overheidsschulden de baas te blijven zal er bovendien een roep zijn om een hogere inflatie (om de schuldenlast in reële termen te verminderen). Tegelijkertijd wordt de rol van de overheid in de economie sinds het begin van de pandemie positiever gezien door het steunbeleid voor bedrijven en werkenden. Dat werkt door in de positie ten aanzien van het beleid van de Europese Unie en de ECB. Denk aan de tijdelijke buitenwerkingstelling van de eisen van het Stabiliteits- en groeipact (SGP), de opzet van het coronaherstelfonds, steun van de ECB aan banken met het verstrekken van goedkope leningen en het laag houden van de rente door het opkoopbeleid van staatsobligaties

² Zie T. Spapens en S. van Nimwegen, De Belgisch-Nederlandse strafrechtelijke samenwerking, http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub_ostc/Drug/DR74_rapp2018.pdf.

De Nederlandse economie verschilt in belangrijke mate van de economieën van de grote EU-landen. Nederland is bij uitstek een handelsland en ons pensioenstelsel is voor een groot deel op kapitaalbasis gebaseerd. Hoewel Nederland vaak aansluiting heeft gezocht bij het Duitse monetair en fiscaal beleid zijn er dus ook specifieke eigenschappen van de Nederlandse economie en eigen onderscheidende belangen die op termijn, nadat de pandemie is overwonnen, een belangrijke rol gaan spelen. Daarom moeten wij om ons niet laten verrassen door de huidige ontwikkelingen, maar erop anticiperen hoe andere landen zullen reageren en ruimte zoeken voor eigen voorstellen in de EU. Onder Franse economen gaan bijvoorbeeld al stemmen op om de uniforme eisen van het SGP blijvend los te laten en deze per land toe te snijden.³ Het probleem is dat maatregelen die op korte termijn nodig zijn om de pandemie het hoofd te bieden, gebruikt worden om te ontkomen aan structureel noodzakelijke aanpassingen.

Uitwerking

- *Pensioenen.* In veel EU-landen wordt er weinig gespaard voor een pensioen, omdat deze uit de lopende belasting worden betaald (zoals bij ons de AOW) op basis van het omslagstelsel. De komende vergrijzing betekent dat er meer aan pensioen moet worden betaald en minder aan belasting bij de beroepsbevolking kan worden geïnd. Dit kan leiden tot vraag naar gedeeltelijke financiering op EU-niveau, en wel zodanig dat landen met een kapitaalstelsel via geldontwaarding meebetalen. Stijgende overheidsschulden zetten de ECB onder druk om de groeiende staatschuld op te kopen en hierdoor indirect de tekorten op de begrotingen monetair te financieren en daarmee de schulden in reële termen door inflatie te verminderen. Projecties door de Europese Commissie van pensioenlasten en begrotingsregels die duidelijk maken welk deel van de begroting naar de pensioenen gaat, kunnen helpen om het probleem van de houdbaarheid politiek te objectiveren. Een maatregel waar Nederland op aan kan dringen is om de pensioengerechtigde leeftijd EU-breed afhankelijk te maken van de levensverwachting (en dit om te zetten in een EU-richtlijn op basis van het SGP).
- *Vervroegd aflossen pandemiebijdrage.* Op de korte termijn maakt de pandemie Europese stimuleringsmaatregelen weliswaar nodig, maar de huidige plannen lijken nogal overmatig. De recente *world economic outlook* van het IMF heeft de negatieve voorspellingen bijgesteld zodanig dat bijvoorbeeld voor Nederland dit jaar al het economisch verlies van vorig jaar nagenoeg wordt goedge maakt. De overheidsschuld van Nederland zal waarschijnlijk onder de SGP-bovengrens van 60% blijven en de

³ Philippe Martin, Jean Pisani-Ferry en Xavier Ragot (2021) 'Pour une refonte du cadre budgétaire européen', *Les notes du conseil d'analyse économique*, nr. 63, April 2021.

Raad van State vreest al voor potverteren.⁴ De omvang van het pandemiefonds is wel erg hoog nu in feite bijna alle landen tegen een minimale rente kunnen lenen; om deze reden maken veel landen alleen van de giftcomponent gebruik. Het is passender als alleen zaken gezamenlijk worden gefinancierd met schaaffecten op Europees niveau, zoals investeringen in hernieuwbare energie. In ieder geval kan Nederland ervoor kiezen om zijn deel in de lening voor het pandemiefonds op een zelfgekozen manier vroeg af te lossen om te vermijden dat daarvoor een gezamenlijke belasting wordt ingesteld die tot een begrotingsunie leidt.⁵

- *Druk op ECB.* Private schulden (huishoudens en bedrijven) zijn sinds de kredietcrisis alleen maar gestegen, om van de schulden van overheden nog maar niet te spreken. Wanneer de rente weer gaat stijgen door de verandering in de bevolkingspiramide, gaan de uitzonderlijk hoge schulden een probleem geven (omdat doorrollen duurder wordt). De grote opkoop van staatsschulden door de ECB is een belangrijke motor achter de groei van schuldfinanciering. De Nederlandse overheid zou ervoor kunnen kiezen om de staatschuld versneld af te lossen, zodat dit druk legt op de ECB om niet overmatig op te kopen (vanwege de 30% limiet). Ook zou Nederland obligaties op naam kunnen uitgeven die niet overgedragen kunnen worden aan de ECB. De ECB is bezig haar strategie te herzien; dit is geen louter technische kwestie. In de VS heeft de FED zijn strategie zodanig herzien dat tijdelijk hogere inflatie nu acceptabel is; een dergelijke ruimte is iets wat de ECB in de toekomst waarschijnlijk goed kan gebruiken om overheidsschulden op te kunnen blijven kopen. De onafhankelijkheid van de ECB staat er niet aan in de weg om de discussie hierover in de EU aan te gaan. Economisch gezien hangen monetair en fiscaal-budgettair beleid nu eenmaal samen en het is duidelijk dat de tijdelijke afruil die er tussen de twee vormen van beleid bestaat, er op de langere termijn niet is. Ook is duidelijk dat er tegen deze afruil in de verschillende eurolanden anders aan wordt gekeken.
- *Schuldenafbouw.* Gegeven de vergrijzing, die de rente opdrijft, en de sterk gestegen overheidsschulden, wordt het steeds moeilijker om de overheidsschulden in de hand

⁴ Raad van State (2021) *Voorjaarsrapportage 2021*, No.W06.21.0089/III/B, 15 april 2021, Den Haag.

⁵ Zie voor meer informatie < https://www.europa-nu.nl/id/vl9ory4p59zr/nieuws/vragen_en_antwoorden_over_het_mfk_en?ctx=vl7hbc8eikhu&tab=0 > Over het pandemiefonds staat hier dat “*De daarmee aangetrokken middelen zullen vanaf 2027 en uiterlijk in 2058 worden terugbetaald uit toekomstige EU-begrotingen. De leningen zullen worden afgelost door de lidstaten die die leningen zijn aangegaan. Om de aflossing te vergemakkelijken en de druk op de nationale begrotingen verder te verlichten, zal de Commissie in een later stadium van de financiële periode 2021-2027 nieuwe eigen middelen voorstellen, bovenop de al voorgestelde eigen middelen.*”

te houden. In Nederland zijn het juist de private schulden (hypotheeken) die erg hoog zijn opgelopen, wat de afbetaling bij stijgende kapitaalmarktrentes bemoeilijkt. Beide situaties maken een economie zeer kwetsbaar op het moment dat rentes op gaan lopen. Voor Nederland is het daarom van belang dat de prikkels voor schuldfinanciering worden verminderd. Bijvoorbeeld door herziening van de winstbelasting in de richting van een stelsel waarbij financiering door eigen vermogen of door schuld voor de vennootschapsbelasting gelijk worden behandeld.⁶ Dit kan makkelijker plaatsvinden in EU-verband, wat echter niet noodzakelijk betekent dat de belastingvoet in alle landen gelijk moet zijn. Vooralsnog ontbreekt er op EU-niveau een plan voor de afbouw op termijn van de hoog opgelopen schulden op overheidsniveau. Nederland zou het initiatief tot een conferentie hierover kunnen nemen.

- *Interne Devaluaties en Revaluaties.* De relatieve concurrentiekracht en bestedingen binnen de EU zijn uit balans. Vaak wordt erop gewezen dat vanwege de invoering eerst van vaste wisselkoersen en vervolgens van de euro als gezamenlijke munteenheid, een aanpassing via devaluatie of revaluatie niet langer mogelijk is. Niets is minder waar, mits men de devaluatie en revaluatie economisch in plaats van monetair opvat. Door een gelijktijdige interne devaluatie (loonmatiging) in het ene deel van de unie, en een interne revaluatie (loonsprong) in het andere deel van de unie, is de balans goed te herstellen. Nationale voorbeelden hiervan zijn het akkoord van Wassenaar en de invoering van het minimumloon in Duitsland. Het zal niet gemakkelijk zijn om een dergelijk voorstel ook politiek te verkopen. Politiek gezien is een gelijktijdige de- en revaluatie waarschijnlijk makkelijker te verteren. Dit zorgt zowel voor het verbeteren van de concurrentiekracht en het aanjagen van de bestedingen. Tevens zou een dergelijk voorstel als afruil kunnen worden gebruikt ten opzichte van voorstellen om voor bepaalde landen de publieke schuldniveau's te verlichten. Gegeven de lange termijn ontwikkelingen qua vergrijzing is het goed voorstelbaar dat voorstellen tot schuldsanering op de politieke agenda gaan komen.
- *Bankfusies.* ECB, bankiers en nationale overheden bepleiten steeds vaker bankfusies. Dit zou EU-kampioenen creëren (ten opzichte van Amerikaanse zakenbanken) en armlastige banken uit de brand kunnen helpen. Maar wie is hiermee eigenlijk gediend? In Nederland betalen consumenten en bedrijven nu al een prijs voor de beperkte concurrentie met maar drie grootbanken. Bovendien levert de fusie van twee

⁶ Zie de diverse studies en referenties < <https://ec.europa.eu/jrc/en/corporate-tax-policy/debt-bias-in-corporate-taxation>>. Zie ook De Mooij, R. (2012) Tax biases to debt finance: assessing the problem, finding solutions, *Fiscal Studies* 33, 489-512; en Schindler, D. en Vrijburg, H. Hervorm de vpb door beperking van de renteaftrek (2019), in *Ontwerp voor een beter belastingstelsel* onder redactie van S. Cnossen en B. Jacobs, ESB, p.118-134.

slechtlopende algemene banken weinig efficiencywinst op, alleen een hogere kans op meer staatsteun. Specialisatie door grensoverschrijdende fusie in een bank die zich toelegt op bijvoorbeeld financiering van bepaalde bedrijfskredieten, is een beter motief en betekent dat fuserende banken juist onderdelen kunnen afstoten (maar daar hoor je weinig over). Een politiek interessant voorstel zou zijn om het mogelijk maken een bank op te richten naar EU-recht, met een aparte kamer voor bankzaken bij het Hof in Luxemburg; de eventuele afwikkeling van een faillierende bank is al bij de SRB (Single Resolution Board) in Brussel ondergebracht. Dit heeft als voordeel dat de kapitaalseisen gelden op geaggregeerd niveau in plaats van alleen per land.

Volksgezondheid en Zorg

Analyse

De EU kwam het afgelopen jaar snel met antwoorden op de economische gevolgen van Covid-19, maar de aanpak van het virus zelf duurde langer. Het ongecoördineerde optreden van de lidstaten ondermijnde de effectiviteit van de Europese crisisbestrijding, en zette de interne markt, de Schengenzone en de Europese cohesie en instituties onder druk. Onder de noemer van een ‘Europese gezondheidsunie’ circuleren daarom sinds de zomer van 2020 in Brussel plannen voor meer Europese samenwerking op het terrein van de volksgezondheid en zorg.⁷ Deze samenwerking richt zich met name op de voorbereiding en respons op grensoverschrijdende gezondheids crises, maar betreft ook al langer lopende vraagstukken rond de beperkte greep van de lidstaten op de mondiale toeleveringsketen van medicijnen en de omgang met de grote verschillen tussen de zorgstelsels van de lidstaten. Deze verschillen zijn namelijk problematisch vanuit het oogpunt van de pandemiebestrijding en sommige aspecten ervan vormen een hinderpaal voor het vrij verkeer van personen en diensten.

Meer Europese samenwerking op het terrein van de volksgezondheid stuit op het eerste gezicht op het argument dat de EU op dat terrein weinig bevoegdheden heeft (zie artikel 168 VwEU). Maar het artikel bepaalt wel dat het optreden van de Unie in deze een aanvulling op het nationale beleid vormt, de coördinatie bevordert en wetgeving kan aannemen om gemeenschappelijke veiligheidskwesties het hoofd te bieden, waaronder grote grensoverschrijdende bedreigingen van de volksgezondheid zoals Covid-19 . Dus zijn er in juridisch opzicht weinig directe beperkingen, te meer omdat de bescherming van de

⁷ Voor een overzicht van deze plannen zie https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en

gezondheid van burgers een belangrijk uitgangspunt vormt van de Europese verdragen.⁸ Veel grensoverschrijdende onderwerpen, zoals voedselveiligheid, de toelating van medicijnen, de erkenning van beroepskwalificaties en het recht op grensoverschrijdende zorg voor patiënten, zijn bovendien geregeld op een andere rechtsgrondslag.⁹ Vanuit Nederland bezien zijn er veel onderwerpen die het beste kunnen worden behandeld op nationaal niveau, gegeven de specifieke inrichting van de verschillende nationale zorgstelsels. Maar er is ook een potentieel voor meer Europese samenwerking, met aanzienlijke voordelen voor de Nederlandse samenleving. De vraag is wel of een complete gezondheidsunie en de toekenning van brede bevoegdheden aan de EU het meest passende antwoord is. Juist omdat meer Europese bevoegdheid op het terrein van de volksgezondheid onvermijdelijk ook ingrijpt in de zorgstelsels van de lidstaten, verdienen andere of meer specifieke vormen van samenwerking en bevoegdheidstoedeling verdienen nadere overdenking.

Uitwerking

- *Pandemiebestrijding.* Een voor de hand liggende optie op het terrein van de pandemiebestrijding is het versterken van de bestaande Europese samenwerkingsverbanden, zoals het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) en het Gezondheidsveiligheidscomité (HSC) waarin de nationale gezondheidsministers zitting hebben.¹⁰ Voor een effectievere voorbereiding en respons op gezondheids crises heeft het ECDC meer middelen en bevoegdheid nodig, in afstemming met de WHO waarmee het centrum samenwerkt.¹¹ Met name Europese crisisvoorbereidende maatregelen grijpen echter diep in de zorgstelsels van de lidstaten in en kunnen daarom controversieel zijn. Gemeenschappelijke definities, methodologieën voor risicobeoordelingen en crisisscenario's kunnen helpen om de pandemiebestrijding van de lidstaten beter op elkaar af te stemmen en de samenwerking te bevorderen, zonder hun bevoegdheid aan te tasten. De HSC zou als

⁸ K.P. Purnhagen, A. de Ruijter, M.L. Flear, T.K. Hervey en A. Herwig (2020) 'More competences than you knew? The web of health competence for European Action in response to the Covid-19 outbreak', *European Journal of Risk Regulation*, 11: 297-306.

⁹ Voor een uitgebreid overzicht van de 'indirecte' invloed van de EU op gezondheidsterrein zie H. Vollaard, H. van de Bovenkamp & D.M. Martinsen (2016) The making of a European healthcare union: A federalist perspective. *Journal of European Public Policy*, 23(2), 157-176.

¹⁰ L. Cabane (2020) 'Weighing options to improve the European Union's response to large-scale transboundary health crises', beschikbaar op: <https://www.transcrisis.eu/weighing-options-to-improve-the-european-unions-response-to-large-scale-transboundary-health-crises/>

¹¹ Al in 2019 werd een ruimer mandaat voor het ECDC bepleit, zie <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Third-External-Evaluation-ECDC.pdf>.

taak kunnen krijgen die plannen te monitoren, wat de beschikbare informatie kan verbeteren. Belangrijk is dat Frankrijk en Duitsland een dergelijke aanpak lijken te steunen. Bij de verdere uitwerking hiervan kunnen mechanismen op het terrein van voedselveiligheid, stroomuitval in de elektriciteitssector en de Bankenuïe ter inspiratie dienen, omdat hier sprake is van zwaardere verplichtingen om informatie te delen.¹²

- *Inkoop geneesmiddelen.* Een andere mogelijkheid voor meer samenwerking ligt bij de collectieve inkoop van geneesmiddelen, zoals gebeurde bij Corona-vaccins. Daarvoor zijn twee argumenten: hoge medicijnprijzen en leveringszekerheid. Landen betalen regelmatig verschillende prijzen voor dezelfde medicijnen. Bovendien is al jaren sprake van groeiende geneesmiddelentekorten, mede omdat de productie is uitbesteed aan China en India en deze landen niet altijd leveren. EU-lidstaten – en wellicht ook andere landen – kunnen op vrijwillige basis een collectief inkoopproces organiseren. Nederland kent reeds zeer lage prijzen door het beleid dat zorgverzekeraars preferente geneesmiddelen aanwijzen. Bij de inkoop van innovatieve geneesmiddelen is dat een stuk lastiger. Zeker voor Nederland, omdat we een laag inwonertal kennen en daardoor een relatief oninteressant afzetgebied zijn voor medicijnfabrikanten.¹³ Inkoop kan overigens ook plaatsvinden op EU-niveau, om een solidaire distributie mogelijk te maken. Hiertoe kan worden aangehaakt bij het mechanisme voor civiele bescherming, dat begin 2020 door de Commissie is gebruikt om strategische voorraden aan te leggen, onder meer van beademingsapparatuur en beschermingsmaskers. Deze voorraad is mede ingezet om tekorten in Spanje, Italië en Kroatië aan te vullen.
- *Delen van schaarse hulpbronnen.* Europese samenwerking kan ook tot stand komen rond de behandeling van zeldzame aandoeningen of van aandoeningen die kostbare infrastructuur of schaarse expertise vereisen. Individuele lidstaten kunnen hierin zelfstandig vaak niet voorzien en op een aantal terreinen treden zij daarom gezamenlijk op. Dit geldt bijvoorbeeld voor de virtuele Europese referentienetwerken (ERN's), die het mogelijk maken om zeldzame of complexe aandoeningen met collega's te bespreken,. Bij dit initiatief, dat wordt ondersteund door de Europese Commissie, zijn 300 ziekenhuizen in 26 lidstaten aangesloten. Ook vormen van orgaandonatie (beschikbaarheid, matching, veiligheid, normatieve aspecten) zijn bij

¹² A.L. Beaussier en L. Cabane (2020) 'Strengthening the EU's Response Capacity to health emergencies: Insights from EU crisis management mechanisms', *European Journal of Risk Regulation*, 11: 808-820.

¹³ Nederland deelt sinds 2015 met een groep kleinere landen (verenigd in BeneLuxA) informatie over innovatieve geneesmiddelen en onderhandelt daarover gezamenlijk met fabrikanten.

Europese samenwerking gebaat, omdat deze de kwaliteit verbetert en het aanbod ervan vergroot. Goede voorbeelden van samenwerking op dit terrein zijn Sanguin en Eurotransplant.

- *Europese zorgstandaarden.* Covid-19 maakt duidelijk hoe belangrijk in Europa robuuste en veerkrachtige zorgstelsels zijn. De zorgstelsels van de lidstaten kennen echter grote verschillen. Tegelijkertijd zijn deze verschillen niet overal in dezelfde mate aanwezig of onoverkomelijk. Medische (be)handelingen zijn bijvoorbeeld in hoge mate uniform dankzij de internationale oriëntatie van medische beroepsbeoefenaren (ook nationale Covid-19-maatregelen hebben hierdoor een internationale signatuur). Convergentie is er ook naarmate behandelingen meer op effectiviteit zijn getoetst. Dit biedt aanknopingspunten voor meer harmonisatie. Zeker op het terrein van de ‘klassieke’ aandoeningen is denkbaar dat er minimum Europese zorgstandaarden worden vastgesteld. Dit is variatie in beleidsinhoud en kan de kiem vormen voor een meer omvattende EU-gezondheidsinspanningen.
- *Samenwerking in grensregio’s.* Tot slot is (nog) meer samenwerking in de grensregio’s mogelijk. De Commissie wil de lidstaten verplichten inzage te geven in hoeveel ziekenhuisbedden ze beschikbaar hebben, wat de medicijnvoorraden in een land zijn en hoeveel medisch personeel een land heeft; dit ter voorbereiding op een nieuwe pandemie. In de praktijk blijkt dat geografische nabijheid en culturele verwantschap een grote rol spelen als het gaat om grensoverschrijdende zorg. Deze bevinding zou mede richting kunnen geven aan de voorstellen om voorzieningen te delen. Patiëntenvervoer organiseer je het liefst over zo kort mogelijke afstanden, en bij voorkeur naar locaties met eenzelfde ziekenhuiscultuur. Daarom namen Duitse ziekenhuizen Nederlandse patiënten op. Artsen zijn aanzienlijk mobieler en medische hulpmiddelen zijn – mits voldoende voorradig – moeiteloos Europees te delen en verspreiden. De samenwerking in de grensregio’s – bijvoorbeeld in Limburg – toont hoe ook bij andere transnationale kwesties, zoals arbeidsmigratie, meer harmonisatie kan plaatsvinden.

Slot

Voor de terreinen economie, volksgezondheid en zorg, en veiligheid is hierboven verkend hoe variatie in de beleidsinhoud, de besluitvorming en het lidmaatschap van de Europese Unie eruit zou kunnen zien. Deze suggesties zijn bedoeld als voorbeelden hoe de toekomst van de Europese Unie uit de groef te halen van de gedachte dat beleid ofwel uitsluitend Europees ofwel uitsluitend op het niveau van de lidstaten valt te regelen. In de meningsvorming over Europa wordt de Europese Unie daardoor vaak impliciet of expliciet gezien als een tegenspeler van het nationale beleid: het is Den Haag of Brussel, behoud of afstaan van

soevereiniteit, besparen of betalen. Deze gepolariseerde zienswijze beïnvloedt ook de opstelling van Nederland in Europa, die de afgelopen jaren niet altijd even vruchtbaar is gebleken. Na een harde confrontatie moest er vaak alsnog bakzeil worden gehaald, wat de geloofwaardigheid van de Nederlandse opstelling geen goed heeft gedaan, noch in de Unie, noch op het thuisfront.

Een dergelijke gepolariseerde meningsvorming miskent hoe de Europese Unie kan en volgens haar principes zou moeten functioneren: niet als vervanging, maar als afstemming en verlengstuk van nationale politiek; niet als een minder democratisch concurrerend publiek bestel, maar als een onderdeel van de ‘demoicratie’. De Europese Unie is niet een vreemde mogendheid, maar besluit enkel en alleen in gremia die een grote, vaak zeer effectieve Nederlandse component hebben. Dat geldt voor de Commissie en haar diensten, voor de Raad, het Parlement, en de Europese Raad, en ook voor instellingen zoals de ECB, Europol en Eurojust en de HSC. De Europese Unie zou daarom beter niet langer worden gezien als een ander constitutioneel bestel, maar als een gezamenlijk verlengstuk van het nationale constitutionele bestel van Nederland en de andere lidstaten.

Van Nederland mag, als een van de grondleggers van de Europese Unie, een meer consistente en constructieve opstelling worden verwacht. Uitgaan van methodische variaties in het Europabeleid kan daaraan bijdragen. Het is duidelijk dat voor een aantal terreinen de vraag naar verdere Europese samenwerking nu al op tafel ligt. Het is goed om op voorhand te verkennen hoe op die terreinen de huidige stand van EU-regelgeving is, welke variaties er bestaan dan wel denkbaar of wenselijk zouden zijn, en welke knelpunten aan de orde zijn. Denken in termen van variaties biedt niet alleen ruimte voor meer flexibiliteit, maar verlicht ook de druk op de samenwerking tussen zeer verschillende lidstaten.

Het verkennen van variaties in de Europese Unie kan tenslotte ook helpen bij een beter beoordelingskader voor de kansen die Nederland heeft in de EU. Op basis hiervan kunnen vervolgens ook nieuwe coalities worden gesmeed, wat hard nodig is nu het Verenigd Koninkrijk de EU heeft verlaten. Als qua economie en inwonertal middelgrote lidstaat zal Nederland het hoe dan ook moeten hebben van dergelijke evenwichtigere benaderingen, en dan is het goed om ter zake kundig over te komen. Een visie op de EU op basis van Europese variaties heeft daartoe naar ons idee de beste papieren.