

Denkcoëfening over de Europese eengemaakte markt: naar nieuwe grenzen voor een sociaal-ecologisch duurzaam en veerkrachtig Europa met een groot concurrentievermogen

Rapport van het ETUI

EXECUTIVE SUMMARY

EN

BEGELEIDENDE NOTA

1. Dit rapport kwam tot stand op vraag van het Belgische Federale Overheidsdienst Economie (FOD Economie). Deze opdracht werd in 2022 toevertrouwd aan het Europees Vakbondsinstituut (ETUI) na afloop van een op concurrentie gebaseerde aanbestedingsprocedure. Het is in de eerste plaats bedoeld om de Belgische overheid bij te staan in haar voorbereiding op het aanstaande Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (EU) tijdens de eerste helft van 2024. Het omvat een grondige studie van het belang en de strategische opportuniteiten van de Europese eengemaakte markt in een veranderende geopolitieke, technologische, sociaal-economische en ecologische context. Het rapport wil een strategische analyse aanreiken van de Europese eengemaakte markt door een inventaris op te maken van de verwezenlijkingen uit het verleden, door de huidige uitdagingen en bedreigingen in kaart te brengen en door stil te staan bij de opportuniteiten in de context van de huidige en toekomstige maatschappelijke en economische uitdagingen, de tweeledige transities en de open strategische autonomie.
2. Centraal in dit rapport staat de overtuiging dat de belangrijkste uitdagingen in verband met de Europese Green Deal en, in tussentijd, de ambitieuze doelstellingen in het 'Fit for 55'-pakket een herschikking zullen vergen van de werking van de eengemaakte markt. Die herschikking moet zodanig gebeuren dat ze bijdraagt tot het bereiken van deze doelstellingen en tegelijk de politieke stabiliteit en leefbaarheid van het Europese integratieproject waarborgt. Eenvoudig gezegd, verkent het rapport de manieren waarop het mogelijk zou zijn om bepaalde aspecten van de werking van de eengemaakte markt te herbekijken om ze voor te bereiden op het volgende – uitdaging – decennium, terwijl tegelijk het behalen van de strategische doelstelling wordt gefaciliteerd om de dringende uitdagingen aan te gaan van de groene transitie, de technologische en digitale transitie, het streven van de EU naar grotere strategische autonomie en naar sociale duurzaamheid.
3. Het rapport begint met de erkenning dat de eengemaakte markt de hoeksteen is van het Europese economische integratieproject en een sleutelrol speelt in het politieke en sociale integratieproces. Die centrale positie wordt erkend in de EU-verdragen. Artikel 3(3) van het Verdrag van de Europese Unie bepaalt dan ook 'De Unie brengt een interne markt tot stand. Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. De Unie bevordert wetenschappelijke en technische vooruitgang'.
4. Deze gedragsbepaling is een krachtige herinnering aan de hechte band tussen de totstandkoming en de werking van de eengemaakte/interne markt en verschillende essentiële beleidsdoelstellingen in verband met de sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen en het duurzame groeimodel ervan op basis van het versterken van de milieunormen. Het omvat een visie van Europa waarbij marktintegratie, economische vooruitgang en sociale en ecologische duurzaamheid onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

5. Volgens een SWOT-methode erkent het rapport de essentiële kracht van het internemarktproject. Door het wegnemen van handelsbarrières voor goederen en diensten en het bevorderen van het vrije verkeer van kapitaal en personen binnen de EU, stimuleerde de Europese eengemaakte markt de handel binnen Europa, verhoogde ze het concurrentievermogen, bracht ze de arbeidsmarkt in een stroomversnelling door jobs te creëren en trok ze buitenlandse investeringen aan. Volgens een recente studie van de Europese Commissie leidden de economische voordelen van de eengemaakte markt tot een groei met 8-9% van het bruto binnenlands product (BBP) van de EU in vergelijking met een contrafeitelijke situatie waarbij de EU-landen alleen handel zouden voeren onder de bestaande regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Ze leverde ook 56 miljoen arbeidsplaatsen op in Europa en genereert een kwart van het BBP van de EU via de handel in goederen.
6. De eengemaakte markt was een opmerkelijk succes als dusdanig en zowel het wettelijke raamwerk (de regulering van de 'vier vrijheden', maar ook van een aantal aanverwante beleidsdomeinen op het vlak van consumentenrechten, milieu en sociale aangelegenheden) en de institutionalisering van de structuren die ze omkaderen (met gedetailleerde regels inzake het reguleren en opleggen van bij voorbeeld staatssteun en concurrentieregels) zijn nu stevig verankerd. Dit heeft niet alleen geleid tot standvastige interne normen en bestuursregelingen, maar ook tot een extraterritoriale uitbreiding en de overname van EU-normen en praktijken – het zogenaamde 'Brussel-effect' – wat de Europese marktactoren en de EU-economie in de ruime zin aanzienlijke voordelen opleverde en de welvaart van mensen verbeterde, in de EU en wellicht ook daarbuiten.
7. Er wordt evenwel algemeen aangenomen dat de integratie niet in alle domeinen en lidstaten gelijkmatig is verlopen. Er wordt al lang en nog steeds gediscussieerd en geschreven over de asymmetrische aard van de Europese integratie, waarbij een vergevorderde marktintegratie in contrast staat met een achterophinkende sociale integratie. In het Padoa-Schioppa-rapport uit 1987 over Efficiëntie, Stabiliteit en Gelijkheid werd al erkend dat de marktintegratie alleen een win-winproces kan zijn wanneer ze aangevuld wordt met initiatieven op EU-niveau om structurele onevenwichten op subnationaal niveau weg te werken. Het Monti-rapport van 2010 over de Eengemaakte Markt was evenzeer oprecht in het erkennen dat 'het EU-systeem interne asymmetrieën heeft ontwikkeld tussen marktintegratie op supranationaal niveau en sociale bescherming op nationaal niveau, wat wrijving veroorzaakt en een bron van teleurstelling en vijandigheid tegenover marktopening kan zijn'.
8. Het rapport merkt ook op dat het recenter duidelijk is geworden dat de eengemaakte markt een tot dusver onderbelicht duurzaamheidsdilemma inhoudt dat moet aangepakt worden. Zoals elke regionale overeenkomst voor de uitbouw van een vrije markt, is de eengemaakte markt fundamenteel gebaseerd op de idee van het benutten van de competitieve voordelen die voortvloeien uit comparatieve voordelen en regionale specialisatie, alsook vrijheid van verkeer. Maar vaak leidt dit tot lange en complexe toeleveringsketens die, hoewel ze economisch efficiënt en rendabel zijn in de enge betekenis, een aanzienlijk aantal negatieve neveneffecten vertonen, vooral wat hun ecologische en sociale impact betreft. Deze impact wordt verder versterkt door het feit dat de eengemaakte markt ook een sleutelfactor was in het liberaliseringsproces van de handel, waartoe verschillende landen en regio's in de wereld toegang willen krijgen. Een aantal Europese instellingen zijn dit dilemma in toenemende mate gaan erkennen. Het Europees Parlement wees in haar resolutie van 2020 'Naar een duurzamer eengemaakte markt voor het bedrijfsleven en consumenten' op 'de rol die groene en sociale aanbestedingen kunnen spelen bij het verkorten van toeleveringsketens' en zoals benadrukt in het begeleidende Advies van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid, op 'het belang van kortere aanvoerlijnen' wereldwijd, ook in de context van de uitdagingen die zich duidelijk stelden tijdens de pandemie. Maar dit is ongetwijfeld een bredere kwestie, waarop dieper ingegaan wordt op de volgende pagina's.

9. Het rapport gaat aldus voort met het onderzoek van een wezenlijke opportuniteit voor het internemarktproject, in het bijzonder het potentieel ervan om een onmisbaar instrument te worden in het Europese streven naar een meer ecologisch en sociaal duurzame en welvarende toekomst en de stappen die nodig zijn om dit te bereiken. Het begint met het in kaart brengen van de huidige stand van zaken in het internemarktproject, in het bijzonder de uitdagingen en sterktes en de belangrijkste opportuniteiten voor de toekomstige ontwikkeling ervan.
10. Na een meer gedetailleerde verkenning van deze SWOT-analyse in Hoofdstuk 1, introduceert Hoofdstuk 2 het belangrijkste analytische – maar in bepaalde opzichten ook normatieve – argument dat in het rapport ontwikkeld wordt, namelijk de idee dat de EU de ontegensprekelijke sterktes van de eengemaakte markt zou moeten benutten om zijn doelstellingen op het vlak van duurzaamheid en veerkracht te behalen. Dit zou ze kunnen doen door nieuwe innovatie manieren in te voeren met de tweeledige (groene en technologische) transitie, met de strategische transitie verbonden met het begrip ‘open strategische autonomie’ en cruciaal met waarnaar het rapport verwijst als een sociaal duurzame transitie, een transitie die vaak over het hoofd wordt gezien door andere studies die focussen op de debatten rond de groene, technologische en zelfs industriële transitie. In dit hoofdstuk wordt gesteld dat wellicht geen ervan volledig zal worden bereikt, tenzij deze drie transities worden benaderd op een geïntegreerde en wederzijds versterkende manier (als drie volledig geïntegreerde ‘assen’), waarbij het internemarktproject (algemeen begrepen) zijn schouders zet onder deze inspanning. Omgekeerd wordt in het hoofdstuk gesuggereerd dat als het internemarktproject in staat is om doelgericht te hervormen om de voltooiing van deze transities te ondersteunen, het zichzelf succesvol zal kunnen ‘heruitvinden’ en significant bijdragen tot de doelstellingen inzake veerkracht en duurzaamheid van het Europese project.
11. Na de uiteenzetting van de drie assen in Hoofdstuk 2 wordt in de volgende drie hoofdstukken meer systematisch ingegaan op elk ervan. Hoofdstuk 3 analyseert op basis van een mix van literatuuronderzoek en kwalitatieve en kwantitatieve methodes de ‘tweeledige transitie’ in verband met een combinatie van zowel technologische (en in het bijzonder digitale) en groene transities. Het vervolgt met een verkenning van hoe verschillende regulerende gebieden van de eengemaakte markt, bijvoorbeeld staatssteun, overheidsopdrachten en concurrentieregels, hervormd zouden kunnen worden om deze tweeledige transitie in een stroomversnelling te brengen. Het hoofdstuk besluit met de uiteenzetting van drie scenario’s van hoe de tweeledige transitie in de EU uiteindelijk zal uitdraaien: Scenario 1: terugkeer naar sociaal minimalisme; Scenario 2: De reactieve sociale markteconomie; en Scenario 3: Proactieve, inclusieve transities. Deze drie scenario’s zijn in feite het resultaat van een combinatie van steeds ambitieuzere en actievere antwoorden op de uitdagingen van de tweeledige transitie en leiden tot steeds snellere transformatieprocessen.
12. Hoofdstuk 4 biedt een gestructureerde analyse van waarnaar het rapport verwijst als de ‘sociaal duurzame as’. Het begint met een beschrijving van hoe het internemarktproject altijd al enkele, misschien eerder onvervulde, sociale aspiraties had. Maar net toen deze evolueerden naar ambitieuzere sociale beleidsdoelstellingen in het kader van de ontwikkeling van ‘Sociaal Europa’ zorgden een aantal compenserende macro-economische imperatieven en jobcreatiestrategieën en de daaruit voortvloeiende deregulerende effecten, voor een tegenkracht tussen een toenemend vrije-marktprofiel van de eengemaakte Europese markt, waarbij nationale sociale, welvaart- en arbeidsmarktinstellingen naar de achtergrond werden verdrongen. Een van de meest zichtbare en schadelijke gevolgen van deze geleidelijke afbrokkeling van het Europese sociale project is de toenemende ongelijkheid in Europa, die tot uiting komt in verschillende parameters. Het hoofdstuk argumenteert dat deze trend moet omgekeerd worden (een proces dat in bepaalde opzichten al begonnen is) om de sociale duurzaamheid van het Europese project te waarborgen, maar ook om de twee andere transities van Hoofdstukken 3 en 5 te ondersteunen en te versnellen. Het besluit met een verkenning van drie steeds ambitieuzere scenario’s die zouden kunnen bijdragen tot deze doelstelling: een eerste scenario dat verband houdt met de arbeidsmarktregulering en

vermogensverbetering; een tweede dat erop gericht is het pre-distributieve potentieel van de 'sociale markteconomie' te benutten, en een derde dat staat voor de idee van een 'geïntegreerde sociale markteconomie' door de herverdelende tekortkomingen van de eengemaakte markt te corrigeren.

13. Hoofdstuk 5 evalueert de derde as die in het rapport verkend wordt: open strategische autonomie (OSA). Volgens een vergelijkbare methode als in Hoofdstukken 3 en 4 begint het met een verkenning van het begrip OSA en vervolgt het met de vaststelling van de sleutelbegrippen die de fundamentele kosten-batenberekening van strategische autonomie definiëren, met inbegrip van reshoring, om het verband te analyseren met het opkomende industriële beleid van de EU en om een aantal belangrijke kwetsbaarheden bloot te leggen en de tot dusver onderbelichte ecologische en sociale duurzaamheidsdimensies van OSA. Het besluit met het uiteenzetten van drie mogelijke scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van het debat rond OSA: een op basis van een minimalistische diversificatie van de toeleveringsketen; een tweede dat focust op reshoring en neigend naar de totstandkoming van een semi-autarkisch regime; en een derde dat concentreert op een combinatie van selectieve reshoring, strategische partnerschappen en een strategisch gebruik van het handelsbeleid.
14. Op dit punt is het misschien aangewezen de nadruk te leggen op de waarde en het doel van deze scenario's in de algemene structuur van het rapport. Hoofdstukken 3, 4 en 5 gaan in op de vraag naar het toekomstige tempo en traject van de respectieve assen die ze behandelen, door een klein aantal mogelijke scenario's te bespreken die tot op verschillende hoogte verenigbaar zijn met bestaande actoren en regelingen in Europa. Deze scenario's zijn niet 'normatief', maar een academische manier om alternatieve visies op mogelijke toekomstigen coherent te organiseren door te verwijzen naar verschillende beleidsdaden en oriëntaties. Welk scenario het zal halen is uiteindelijk een politieke kwestie – van collectieve keuze in beraadslagende instellingen waarop Europese democratieën gebaseerd zijn – en van beleidslijnen, de instrumenten om gezamenlijk vastgelegde doelstellingen na te streven, binnen een historische, institutionele en politieke context. De taak van dit rapport is deze uiteen te zetten op een manier die zowel intern consistent is als conceptueel en institutioneel coherent indien onderling gecombineerd in Hoofdstuk 6. Een meer gedetailleerde methodologische uitleg is terug te vinden in de eerste paragrafen van Hoofdstuk 6 en in de bijlage van het rapport.
15. Hoofdstuk 6 combineert de drie sets van as-scenario's, zoals uiteengezet in de vorige drie hoofdstukken, tot 'macro-scenario's', die elk de dimensies tweeledige transitie, sociale duurzaamheid en OSA omvatten. Een snelle berekening leert dat, althans op papier, de verschillende combinaties van micro-scenario's zou resulteren in een totaal van 27 macro-scenario's. In de methodologische bijlage wordt uiteengezet hoe deze 27 scenario's er zouden kunnen uitzien, maar het is belangrijk te verduidelijken dat het rapport niet de bedoeling heeft om ze allemaal te verkennen en dat de auteurs ervan, in samenspraak met een aantal andere experts die tijdens de redactie werden geraadpleegd, ervoor kiezen om enkel dieper in te gaan op de vijf meest waarschijnlijke, intern consistente en institutioneel coherente macro-scenario's. Deze gaan van een minimalistisch scenario van 'Marktconforme aanpassing' tot een meer ambitieus scenario van 'Goede banen in een sterke en groene economie'. De analyse is complex en lezers worden verwezen naar Hoofdstuk 6 voor en meer gedetailleerde evaluatie van elk scenario.
16. Hoofdstuk 7 sluit het rapport af met een opsomming van de belangrijkste kenmerken van de twee macro-scenario's van Hoofdstuk 6 die het beste scoorden voor de twee criteria waarop onze scenario-opbouwende methodologie was gebaseerd (consistentie en levensvatbaarheid), terwijl ze ook twee sterk verschillende visies geven op de toekomst van het internemarktproject. Deze visies wijken zeer duidelijk af van het status quo: de ene is gebaseerd op beleidslijnen die erop gericht zijn de snelle opkomst van industriële ecosystemen te bevorderen (Scenario 6.4), terwijl de andere

wellicht jobs van hoge kwaliteit zal opleveren in een sterke en groene economie (Scenario 6.5). Voor elk van de twee scenario's lichten we ook een aantal beleidsdomeinen toe die de specifieke visie onderbouwen waarop ze gebaseerd zijn, samen met een aantal (niet-volledige en in een aantal opzichten veralgemenende) voorbeelden van mogelijke beleidshervormingen.

17. Wat de uitleg betreft over de redeneringen die de bredere strategische en toekomstgerichte beleidsaanbevelingen van Hoofdstuk 6 onderbouwen, is het belangrijk ervan uit te gaan dat ze niet bedoeld zijn als gedetailleerde blauwdruk voor een regelgevende hervorming op EU-niveau, maar er veeleer, zoals ook aangegeven in het aanbestedingsdocument, op gericht zijn om op een strategisch niveau input te geven met betrekking tot de essentiële beleidsdomeinen die zouden moeten geëvalueerd en bijgestuurd om een van de twee scenario's tot een goed einde te brengen. Algemeen gesproken zijn de beleidsaanbevelingen voor Scenario 6.4 gebaseerd op de visie in het 'Frans-Duitse Manifest voor een Europees industrieel beleid voor de 21^{ste} eeuw' van 2019 (waarnaar wordt verwezen in Hoofdstuk 2 van het rapport), terwijl het ook suggesties bevat voor het temperen van bepaalde negatieve gevolgen (sociaal, politiek, industrieel) die het gevolg zijn van oligopolistische en oligopsonistische markten. Die zouden onvermijdelijk ontstaan als de politieke oriëntaties ten volle zouden worden doorgevoerd. Dit scenario heeft twee sterktes. Ten eerste zou het op kortere termijn ondersteuning bieden door het bereiken van bepaalde van de industriële doelstellingen van de EU bij wat zou kunnen gedefinieerd worden als een versnelde manier, gedeeltelijk door kapitaalconcentraties mogelijk te maken in bepaalde industrieën en sectoren van strategisch belang en door een mix van interventionistische beleidsbeslissingen en acties. Deze doelstelling zou succesvol kunnen verzoend met een groene transitie. Een inherente sterkte van dit scenario is dat het als politiek levensvatbaar zou kunnen worden beschouwd althans in de zin dat het wellicht weinig weerstand zou oproepen van de twee grootste landen van de EU, namelijk Frankrijk en Duitsland. Het rapport stelt echter uitdrukkelijk vast dat hun 'Manifesto' op gemengde gevoelens werd onthaald door andere lidstaten en dat Scenario 6.4, hoewel het technische en politiek mogelijk is, een paradigmaverschuiving zou vereisen voor de manier waarop de EU de betekenis en de implicaties begrijpt van het op het verdrag gebaseerd begrip van een sociale markteconomie 'met een groot concurrentievermogen'.
18. De auteurs van het rapport zijn neutraal over de politieke wenselijkheid van een van deze scenario's. We stellen echter vast dat het scenario dat uiteengezet wordt onder 6.5 kennelijk beter aansluit bij een visie op de EU als een 'sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen' die streeft naar volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang en een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Zoals aangegeven in de derde paragraaf van deze nota is deze visie momenteel ingebed in de EU-verdragen. Los van dit belangrijke punt, is het belangrijkste voordeel van dit scenario dat er verder zal geïnvesteerd worden in bepaalde van de bestaande sterktes van het Europees project voor een eengemaakte markt, zoals een beproefde track record in incrementele innovatie, hoogopgeleide arbeidskrachten, sterke normen in een aantal domeinen (van consumentenbescherming tot ecologische 'productgerelateerde' normen) en de capaciteit voor innovatie en jobcreatie bij kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Tegelijk zijn de beleidsvoorstellen erop gericht om bepaalde van de huidige zwaktes weg te werken, vooral in verband met toenemende ongelijkheden, onzekere werkvoorwaarden in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt, de exporteerbaarheid van 'procesgerelateerde' normen en een zeker onvermogen van de arbeidsmarktinstellingen om de herverdelende functie te vervullen zoals dat ze vóór de deregulerende en bezuinigingsfase rond de voorbije eeuwwisseling, vrij efficiënt deden. Dit scenario zal het best in staat zijn om te waarborgen dat groene en sociale beleidsvoeringen de eengemaakte markt stabiliseren en tegelijk de nodige vaardigheden bieden om de drie belangrijke transities waar de EU nu voor staat op een holistische manier te benaderen. In het algemeen zal dit scenario wellicht minder leiden tot wat het rapport vermeldt als een 'blockbuster' innovatie (wellicht een sterkte van het vorige scenario), maar door markten te stabiliseren en door sociale en milieunormen uit te breiden en te versterken zal het

wellicht de 'risicobereide' houding bevorderen die eveneens tot innovatie en snellere (of versnelde) transitie leidt.

19. Het ETUI blijft bereid om de Belgische overheid bij te staan in het verder ontwikkelen van de beleidsaanbevelingen in dit rapport, ook op operationeel niveau. De auteurs van het rapport bevestigen ook dat op verschillende momenten in het redactieproces, specifieke aspecten en bepaalde van de centrale ideeën en aanbevelingen in verband met zowel de as-scenario's als de macro-scenario's in het rapport voorgelegd werden aan een aantal academische experts, maatschappelijke actoren en natuurlijk aan een aantal vertegenwoordigers van de Belgische administratie. Een meer gedetailleerd overzicht van de vergaderingen die plaatsvonden en van de personen en organisaties die werden geraadpleegd, is terug te vinden in de bijlage bij het rapport. De auteurs van het rapport hebben naar best vermogen getracht om in het rapport rekening te houden met alle ontvangen feedback en om tegelijk de wetenschappelijke en academische nauwkeurigheid en globale coherentie van de ontwikkelde argumenten te waarborgen.