



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Naar een Europees semester

Kort, J.F. de; Gelauff G., e.a.

Citation

Kort, J. F. de. (2007). Naar een Europees semester. In Ea. Gelauff G. (Ed.), *Jaarboek Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde* (pp. 112-121). Den Haag: Sdu Uitgevers. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/43262>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/43262>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Naar een Europees semester

Joop de Kort

Universiteit Leiden

Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Afdeling economie

Correspondentieadres:

Steenschuur 25

2311 ES Leiden

tel: 071- 527 7831/7756

e-mail: j.f.dekort@law.leidenuniv.nl

Samenvatting

De Europese Commissie bevindt zich in een dilemma. Ze ziet toe op de naleving van het Stabiliteits- en Groeipact en de realisatie van de in 2000 in Lissabon afgesproken doelstellingen om van Europa in 2010 de meest concurrerende economie ter wereld te maken, maar ze heeft niet de mogelijkheden om de lidstaten tot actie te dwingen als deze in deze in gebreken blijven. Ze is aangewezen op overtuigingskracht en ‘zachte’ dwang via het vergelijken van de prestaties van de afzonderlijke lidstaten. De invoering van een Europees semester zou de Europese agenda institutioneel inbedden in de nationale begrotingscycli en daarmee de mogelijkheden om deze agenda op nationaal niveau te negeren verminderen.

Europese integratie, subsidiariteit, begrotingsbeleid

(4236 woorden, incl. voetnoten)

Naar een Europees semester

Joop de Kort¹

Inleiding

Na de succesvolle invoering van de euro en de uitbreiding van de Europese Unie met 10 landen ondervindt de verdere verdieping van de Unie tegenwind. De Europese Grondwet is in Frankrijk en Nederland verworpen, het Stabiliteits- en Groei Pact bleek onvoldoende hard te zijn om landen met een buitensporig tekort tot de orde te roepen, terwijl de realisatie van de in 2000 in Lissabon afgesproken doelstelling om de Europese Unie binnen een decennium de meeste concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken lijkt vast te lopen op een gebrek aan animo in de lidstaten om de Europese agenda belangrijker te maken dan de nationale agenda's. De Europese Commissie heeft onvoldoende bevoegdheden en middelen heeft om naleving van het Stabiliteits- en Groei Pact af te dwingen en de realisering de Lissabon doelstelling te bewerkstelligen en is op zoek naar alternatieve methoden om de Europese prioriteiten op de nationale agenda's te krijgen. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de zogenaamde open methode van beleidscoördinatie, waarbij de prestaties van de lidstaten op de verschillende onderwerpen van de Europese agenda vergelijkbaar gemaakt worden in de hoop dat de landen die het op onderdelen niet zo goed doen zich zullen inspannen om de achterstand op beter presterende landen in te halen. Het is een methode van zachte dwang, die het moet hebben van de gevoeligheid van landen om wel of niet als slechte presteerders aangemerkt te worden.

In deze bijdrage wordt een aantal dilemma's ten aanzien van de verdieping besproken en wordt aangegeven hoe het voorstel van de Europese Commissie om in de begrotingscyclus van de lidstaten een zogenaamd Europees semester in te voeren een creatieve oplossing biedt om de verdieping van de EU te bevorderen.

¹ De auteur bedankt Kees Goudswaard en Wim Voermans voor hun commentaar op een eerdere versie van dit stuk.

Subsidiariteit

Een van de grondbeginselen van het EG verdrag betreft het subsidiariteitsbeginsel. Dat stelt dat de Gemeenschap slechts optreedt *indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken.*²

De Europese Commissie, die het algemeen belang van de Unie bevordert, heeft vooral opgetreden om de interne markt met haar fundamentele vrijheden te realiseren. Zij tracht de juridische verschillen tussen de lidstaten weg te nemen en een *level playing field* te creëren waarbinnen ondernemingen hun producten kunnen produceren en aanbieden. De Europese Commissie roept daarvoor regelmatig de hulp in van het Europese Hof van Justitie in Luxemburg dat via een aantal belangrijke arresten steun heeft gegeven aan het tot stand komen van een interne markt voor goederen.³ Hier is vooral sprake van ordening, het vaststellen van de randvoorwaarden waarbinnen individuen, bedrijven en de overheden hun economisch gedrag kunnen ontplooiën.⁴ De ordening van de interne markt beperkt wel de mogelijkheden waarmee de lidstaten doelgericht kunnen ingrijpen in, d.w.z. sturing kunnen geven aan, het economische proces. De regels van interne markt verbieden het bijvoorbeeld aan de lidstaten om nationale bedrijven, direct via subsidies of indirect via toewijzing van overheidsopdrachten, een concurrentievoordeel te verschaffen.

De vestiging van de monetaire unie, waarmee het kapitaal- en betalingsverkeer geordend wordt, beperkt de lidstaten nog meer in hun mogelijkheden sturing te geven aan het economisch proces. Vanwege de grensoverschrijdende gevolgen, met name via de rentestand, van begrotingstekorten in een monetaire unie hebben de lidstaten in het Stabiliteits- en Groei Pact (SGP) uit 1997 afgesproken hun begrotingen nagenoeg

² Zie art. 5 van het Verdrag tot de oprichting van de Europese Gemeenschap, in: *Europocket*, 11e druk, Kluwer, 2001, blz. 19-105. Dit Verdrag is opgenomen in het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie (Maastricht). Met de Gemeenschap en de Unie wordt hetzelfde aangeduid.

³ Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het Van Gend en Loos arrest uit 1963 (direct effect van Europese maatregelen); het Dassonville-arrest uit 1974 (maatregelen van gelijke strekking) en het Cassis-de-Dijon arrest uit 1979 (wederzijdse erkenning), die elk afzonderlijk doorbraken zijn geweest in de vestiging van de interne markt.

⁴ Wagener (1992).

in evenwicht te houden. Het SGP voorziet in een sanctieprocedure als de begroting van een lidstaat een aanhoudend, buitensporig tekort vertoont van meer dan 3% van het nationaal inkomen. De lidstaten kunnen hierdoor in tijden van tegenvallende economische groei de overheidsbestedingen niet zo maar verruimen. De Europese Commissie is belast met het toezicht op de naleving van het SGP. In 2004 bleek er een groot spanningsveld te bestaan tussen de Europese Commissie, als vertegenwoordiger van de Europese Unie en de lidstaten betreffende de bevoegdheden om lidstaten te dwingen zich aan het SGP te houden. De Europese Commissie constateerde in 2003 dat Duitsland en Frankrijk een aanhoudend buitensporig tekort vertoonde en adviseerde, conform art. 104(8-9) van het EG verdrag, de raad van ministers van economische zaken en financiën (Ecofin) om deze twee grote landen aan te manen om binnen een bepaalde termijn maatregelen te treffen dit aanhoudende buitensporige begrotingstekort te verminderen. Binnen de Ecofin konden de lidstaten het niet eens worden over dit advies en de Ecofin besloot haar oordeel op te schorten. Het advies van de Europese Commissie werd dus niet opgevolgd. En waar de Commissie in zaken die de interne markt en de concurrentieregels betreffen vaak het Hof van Justitie aan haar zijde vindt, oordeelde het Hof in dit geval dat de Ecofin het advies van de Commissie niet hoeft op te volgen.⁵ Naar aanleiding van dit conflict tussen de Ecofin en de Commissie heeft de Europese Raad in maart 2005 besloten om bij de handhaving van het SGP meer ruimte te laten voor buitengewone en tijdelijke omstandigheden alvorens over te zullen gaan tot het nemen van maatregelen.⁶ Voorlopig houden de lidstaten, ondanks de grensoverschrijdende gevolgen, dus een grote vrijheid in het gebruik het begrotingssaldo als macro-economisch sturingselement.⁷

De Europese Commissie stuit ook op de grenzen van haar bevoegdheden bij de verwezenlijking van de doelstellingen die tijdens de Europese Raad van Lissabon in 2000 zijn geformuleerd. Tijdens deze top formuleerde de Europese Raad expliciete

⁵ Arrest 13 juli 2004 in zaak C-27/04, via EU website. Niettemin vernietigt het Hof het oordeel van de Ecofin, omdat deze een instrument gebruikte, het opschorten van een besluit, waarin het EG verdrag niet voorziet.

⁶ Presidency conclusions European Council Brussels 22 and 23 March 2005, via EU website.

⁷ De wijsheid van het SGP en de grensoverschrijdende gevolgen van begrotingstekorten stonden overigens al ter discussie. Zie bijvoorbeeld de bijdragen van Barry Eichengreen en Peter Bofinger in: Forum (2003).

ontwikkelingsdoelstellingen om de EU in het eerste decennium van het nieuwe millennium te ontwikkelen tot *de meest concurrerende en dynamische op kennis gebaseerde economie in de wereld, die in staat is om duurzame economische groei te realiseren met meer en betere banen en een grotere sociale cohesie*.⁸ De strategie die moet leiden tot het realiseren van deze doelstellingen bevat een aantal ‘oude bekenden’ zoals de versterking van de interne markt en het verbeteren van het ondernemingsklimaat. Ook heeft de Europese Raad zich al eerder uitgesproken voor het verhogen van de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie. Nieuw is dat de Raad pleit voor de ontwikkeling van een kenniseconomie. Ze bepleit de realisatie van een kennisinfrastructuur, het verhogen van de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling en een verbetering van het onderwijs stelsel. Dat laatste in nauwe samenhang met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zodat er voldoende aanbod blijft van hoog opgeleide arbeid op een arbeidsmarkt die zich blijft ontwikkelen. In dit verband stelt de Raad dat de sociale zekerheid nadrukkelijker gericht moet worden op de verhoogde deelname aan het arbeidsproces.

Zoals bij het SGP krijgt de Europese Commissie een toezichthoudende taak. Ze bewaakt de voortgang van de strategie om de ontwikkelingsdoelstelling te bereiken, maar heeft opnieuw weinig middelen om in te zetten. De Commissie is aangewezen op de zogenaamde open methode van beleidscoördinatie en moet vertrouwen op haar overredingskracht om de lidstaten te overtuigen van het belang de Lissabon-strategie te omarmen en daar de middelen voor vrij te maken.⁹ Dat is echter nog niet zo eenvoudig te realiseren. De uitgaven die nodig zijn om de Lissabon doelstellingen te realiseren concurreren op de begrotingen van de lidstaten met tal van andere uitgaven die volgens het SGP op middelenlange termijn ook nog eens structureel in evenwicht moeten zijn met de inkomsten. De maatregelen om de deelname aan het arbeidsproces te vergroten vragen om een, politiek gevoelig liggende, herijking van de sociale zekerheidsstelsels binnen de lidstaten. In haar vierde voortgangsverslag, in februari 2004, constateert de Europese Commissie dat er onvoldoende vooruitgang wordt

⁸ Presidency conclusions Lisbon European Council, 23-24 march 2000, via *EU website*

⁹ Groenendijk (2004) beschrijft de open methode van beleidscoördinatie als een verzamelaar voor een aantal processen binnen de EU waarbij voor de EU als geheel op bepaalde beleidsterreinen richtsnoeren worden geformuleerd, die via een aantal vertaalslagen periodiek gemeten, beschreven en geëvalueerd worden. De veelzijdigheid van dit instrument maakt het kwetsbaar voor symbolische beleidsvoering.

geboekt. Zij roept de hulp in van de Europese Raad met het verzoek om de Lissabon strategie een noodzakelijke impuls te geven.¹⁰ Op verzoek van de Europese Raad stelt de Europese Commissie een 'High Level Group' (HLG) in onder voorzitterschap van oud premier Wim Kok. Deze HLG concludeert in november 2004 dat de Lissabon strategie leidt aan een gebrek aan richting.¹¹ Om te slagen heeft het proces volgens de HLG een grotere consistentie tussen middelen en doelstellingen nodig, maar vooral een groter 'eigendom' van het proces op nationaal niveau. Tot nu toe, zo stelt de HLG, zijn parlementen, burgers, sociale partners en andere *stakeholders* in de lidstaten onvoldoende betrokken bij het proces, waardoor er te weinig druk op de regeringen wordt uitgeoefend wordt om vooruitgang te boeken.¹²

Ondanks de teleurstellende resultaten houden de Commissie en de Europese Raad vast aan de doelstellingen van Lissabon. De HLG bevestigt de actuele betekenis van de Lissabon strategie. In een toespraak voor de regeringsleiders tijdens de Europese Raad van september 2004 in Scheveningen stelt de nieuwe commissievoorzitter Barroso dat hij bereid is 'Lissabon' de topprioriteit te maken voor zijn Commissie, maar hij voegt daaraan toe dat hij dan wel zeker wil kunnen zijn van de volledige steun van de Europese Raad.¹³ De communis opinio lijkt dus te zijn dat het 'eigendom' van de Lissabon strategie in nationale handen moet komen, maar Barroso's nadrukkelijke vraag om een duidelijk mandaat bevestigt de status quo, waarin de Europese Commissie weinig mogelijkheden heeft om de nationale sturing van economische politiek te beïnvloeden.

Naar een Europese begroting?

De EU heeft zich via haar wet- en regelgeving bevoegdheden vooral ontwikkeld op het gebied van ordening. De regels die de interne markt moeten vormgeven zijn per definitie grensoverschrijdend en het is daarom bijna vanzelfsprekend dat deze beter

¹⁰ Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004a).

¹¹ Kok (2004)

¹² In Nederland komt de SER (2004), in een advies aan de regering, tot een soortgelijke conclusie als ze het gebrek aan een politieke discussie in Nederland over de Lissabon strategie en de vertaling daarvan in beleid een belangrijk knelpunt noemt. De SER pleit voor een nationaal actieplan voor de realisering van de Lissabon strategie.

¹³ Speaking Points by President-Designate Barroso to the European Council on Lisbon Strategy, Brussels 4 november 2004, via *EU website*.

op gemeenschapsniveau dan kunnen worden vastgesteld. Zoals boven aangegeven beperken de Europese regels, en vooral het SGP, wel vrijheid van de lidstaten om vrijelijk over hun begroting te beschikken, maar bestaat er een spanningsveld waar het direct ingrijpen in het economisch proces middels de begroting betreft.

De begroting van de Europese Unie is met 100 miljard euro, iets meer dan 1 procent van het Europese nationale inkomen, te bescheiden van omvang om op grote schaal direct in te grijpen in het economisch proces. Het is de Unie voorts niet toegestaan om een tekort of een overschot op haar begroting te hebben, waardoor het niet mogelijk is om een actief begrotingsbeleid te voeren.¹⁴ Bovendien liggen de uitgaven grotendeels vast. Drie kwart van de uitgaven zijn bestemd voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid. De uitgaven worden gestuurd door regels en de Europese Commissie mag geen voorstellen doen voor communautaire handelingen zonder dat zeker is dat deze binnen de grenzen van de eigen middelen gefinancierd kunnen worden.¹⁵ De EU heeft nagenoeg geen eigen belasting bevoegdheden. Alleen de importtarieven worden Europees vastgesteld, maar deze dienen ter bescherming van Europese industrie en landbouw en zijn niet afgestemd op de financieringsbehoeften van de begroting. De begroting wordt voorts gefinancierd uit een BTW afdracht van de lidstaten en uit directe financiering vanuit de lidstaten. Vooral de lidstaten die momenteel 'netto-betalers' zijn aan de Unie-begroting willen de omvang van deze begroting niet groter maken.

De vraag evenwel is of de Europese Commissie niet meer bevoegdheden zou moeten krijgen om sturing te geven. Een High Level Group onder leiding van André Sapir stelt in juli 2003 dat de EU begroting radicaal anders georganiseerd moet worden.¹⁶ Sapir stelt dat de EU begroting een belangrijke rol moet spelen bij het realiseren van Europese doelstellingen. De uitgaven moeten weggeleid worden van de traditionele uitgaven naar onder andere een fonds voor economische groei, waaruit onderzoek en ontwikkeling, innovatie, opleiding en training en infrastructuur gefinancierd kan

¹⁴ Art. 268 van het EG verdrag stelt dat ontvangsten en uitgaven van de begroting in evenwicht moeten zijn.

¹⁵ Verdrag tot oprichting van de EG, art. 270. In de discussie over de Financiële Perspectieven 2007-2013 geeft de Commissie aan graag meer ruimte te krijgen om de schotten tussen de begrotingsposten af te breken om ruimte te creëren voor nieuw beleid. Onder andere Nederland is daar op tegen. Zie Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004b)

¹⁶ Sapir (2003).

worden. Aan de inkomstenkant moet, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, gezocht worden naar een bron met een nadrukkelijke EU dimensie. Sapir suggereert de seigniorage die verdiend wordt bij de uitgifte van nieuwe eurobiljetten door de Europese Centrale Bank en een vorm van belasting op kapitaalinkomsten als mogelijke communautaire inkomstenbronnen.

De lidstaten zijn echter niet bereid om begrotingsbevoegdheden van het nationale niveau over te hevelen naar het Europese niveau. Dat is niet zo vreemd. Een bepalende eigenschap van een staat in economische zin is het vermogen om belasting te heffen en de daarmee verworven inkomsten aan te wenden. In democratische stelsels spelen de begrotingsbesprekingen en de financiële repercussies van overheidsmaatregelen een belangrijke rol spelen in de verantwoording die regeringen afleggen aan de volksvertegenwoordigers, die op hun beurt rekening houden met hun achterban.

Bij ontstentenis van de mogelijkheid om zelf te sturen, is de Europese Commissie daarom aangewezen op andere methoden om het noodzakelijk geachte beleid, met Europese dimensies, bij de lidstaten onder de aandacht te brengen, zoals de bovengenoemde open methode van beleidscoördinatie. Al sinds 1996 publiceert de Europese Commissie de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid (GREB), waarin ze een overzicht geeft van de economische ontwikkelingen in de lidstaten en op een aantal onderwerpen, waaronder de begroting, de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de conformering aan de eisen van de interne markt, per land een oordeel geeft in hoeverre een lidstaat voldoet aan de Europese richtlijnen die op die onderwerpen zijn vastgesteld. Via de GREB kunnen de lidstaten nagaan hoe hun beleid zich verhoudt tot dat van de andere lidstaten. Het is de hoop dat lidstaten die ‘achter’ liggen op andere landen een extra inspanning zullen leveren om hun score te verbeteren. Naast de GREB is er sinds 2001 een jaarlijkse rapportage over de voortgang van de strategie om de Lissabon doelstelling die er ook op gericht is via een soortgelijk proces van *peer review* de lidstaten te bewegen om hun inspanning te richten op de realisatie van de Lissabon doelstellingen. Inzake het SGP bestaat de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de begroting van de lidstaten wel, maar staat de Europese Commissie, zoals aangegeven, als bewaker van het SGP feitelijk buitenspel.

Zonder de mogelijkheid haar eigen begroting in te zetten en met de beperkte mogelijkheden om de begroting en het beleid van de lidstaten te beïnvloeden is het

voor de Europese Commissie moeilijk de verdieping van de EU te sturen. Ze blijft voornamelijk aangewezen op de *peer review* en de hoop dat de lidstaten niet achter willen lopen op de andere bij de realisatie van gemeenschappelijk geformuleerde doelstellingen.

Naar een Europees semester

De Europese Commissie accepteert haar beperkte bevoegdheden om invloed uit te oefenen op de begroting en het beleid van de lidstaten, maar zoekt niettemin naar wegen om de beleidscoördinatie tussen de lidstaten te vergroten en de Europese agenda te realiseren. Ze volgt daarin de aanbevelingen die de bovengenoemde HLG onder leiding van Sapir doet om de beleidscoördinatie inzake het SGP effectiever te maken. Sapir stelt voor dat de lidstaten nauwer dan op dit moment samen gaan werken met de Europese Commissie om de nationale stabiliteitsprogramma's op te stellen en deze vervolgens te consolideren in een 'Europees Stabiliteitsprogramma'. De nationale stabiliteitsprogramma's moeten door de lidstaten afzonderlijk worden vastgesteld, maar de Europese Commissie moet de externe voorwaarden formuleren en richtlijnen voorstellen hoe nationale en Europese omstandigheden betrokken kunnen worden in de vaststelling van de nationale stabiliteitsprogramma's.

Om de begrotingscoördinatie makkelijker te maken stelt Sapir voor om het kalenderjaar te verdelen in een Europees semester en een nationaal semester. In het Europees semester stellen de lidstaten de gemeenschappelijke prioriteiten vast, die in het nationale semester worden meegenomen in het binnenlandse beleid. Het 'Europees Stabiliteitsprogramma' kan dienen om de Uniebrede begrotingssituatie te beoordelen en om na te gaan of nationale aanpassingen gewenst zijn. Naar het oordeel van Sapir wordt hierdoor bereikt dat het begrotingsbeleid van de afzonderlijke landen passen binnen een consistent begrotingsraamwerk van de Unie als geheel.

De Europese Commissie neemt deze ideeën van een versterkte beleidscoördinatie en het Europees semester over, maar verbreedt de toepassing. In een mededeling aan de raad en het Europees Parlement over de openbare financiën verbindt de Europese Commissie de noodzaak om tot een betere invulling van het SGP te komen met de noodzaak om via het begrotingsbeleid vooruitgang te boeken in de verwezenlijking van de Lissabon doelstellingen.¹⁷

¹⁷ Commission of the European Communities (2004c)

De Europese Commissie is minder uitgesproken dan Sapir over haar eigen specifieke taken, maar stelt voor om in de lidstaten een budgettaire strategie op middenlange termijn te formuleren, bijvoorbeeld aan het begin van het mandaat voor een nieuwe regering. Bij de vaststelling van deze strategie moeten de onderdelen met een Europese dimensie, het SGP, de GREB, de Lissabon-doelstellingen nadrukkelijk een rol spelen. De jaarlijkse begrotingen kunnen dan vastgesteld worden in het licht van deze middenlange termijn. De Commissie ziet ook voordelen in een Europees semester. Zij stelt voor om in de begrotingscycli van de lidstaten een dergelijk Europees semester in te bouwen, waarin de nationale begroting wordt geëvalueerd in het licht van de Europese afspraken. Bij de vaststelling van de nationale begrotingen kunnen de lidstaten vervolgens hun voordeel doen met de evaluatie in het licht van de Europese afspraken. Dit gaat een stap verder dan de open methode, omdat er een institutionele inbedding van de evaluatie in de begrotingscyclus is, waardoor de vrijblijvendheid afneemt. De Europese Commissie verwacht bovendien dat de verschuiving van de focus naar de middenlange termijn en de invoering van een Europees semester het nationale ‘eigendom’ van de Europese beleidscoördinatie zal versterken en dat het makkelijker wordt om gemeenschappelijke doeleinden binnen de nationale politieke agenda te brengen. Voorts hoopt de commissie dat een steviger inbedding van de Europese agenda in de nationale begrotingen de vrijblijvendheid van de *peer review*, verandert in *peer pressure*, waarbij de lidstaten elkaar in sterke mate prikkelen om hun verplichtingen na te komen en waarbij de binnenlandse politieke bewustwording van slecht beleid, in Europees perspectief, leidt tot adoptie van de juiste maatregelen.

Het voorstel heeft een aantal aantrekkelijke kanten. Ten eerste erkent het expliciet het primaat van de nationale begroting als sturingsinstrument van economische politiek. Het vraagt niet van de lidstaten om begrotingsbevoegdheden aan de Europese Unie over te dragen. Tegelijkertijd wijst het voorstel op de toenemende betrokkenheid van de Europese landen op elkaar. De monetaire unie legt beperkingen op aan de begrotings-vrijheid van de lidstaten, terwijl ‘Lissabon’ benadrukt dat met name de vrijheid van werknemers in toenemende mate om een coördinatie van scholing, onderwijs, onderzoek en sociale zekerheid vraagt. Een Europees semester borgt de Europese agenda in de nationale begrotingscycli en vraagt de lidstaten om zich rekenschap te nemen van de grensoverschrijdende effecten van hun nationale begrotingen. Hierin gaat het Europees semester verder dan de vrijblijvender open

methode van beleidscoördinatie. De Europese agenda wordt een vast onderdeel van de begrotingsdiscussies en kunnen niet zo makkelijk ter zijde geschoven worden als (tijdelijk) minder relevant. Dat zal de betrokkenheid van de lidstaten met de EU vergroten.

Wonderen mogen echter ook niet verwacht worden van een dergelijk semester. Praktisch gezien zal het niet makkelijk zijn om het Europees semester duidelijk af te grenzen. De begrotingscycli lopen in de landen van de EU niet synchroon en dat maakt het moeilijk om de discussies over de Europese agenda te coördineren. Politieke discussies worden het gehele jaar door gevoerd en het is ondoenlijk om een scheiding aan te brengen tussen de onderwerpen met een duidelijk Europese dimensie en onderwerpen die dat niet hebben om vervolgens eerst de ene categorie en dan de andere categorie te behandelen. Inhoudelijk gezien leren de ervaringen rond het SGP en de uitvoering van de Lissabon-agenda dat het nationale 'eigendom' van de Europese agenda geen garanties biedt. Zo waren de afspraken binnen het SGP waren duidelijk genoeg en werden door alle lidstaten onderschreven totdat de twee grootste lidstaten, Frankrijk en Duitsland, in de problemen kwamen. Vervolgens zijn de tekortnormen afgezwakt om meer rekening te houden met de omstandigheden in de lidstaten. Dat getuigt van politiek realisme, maar maakt tegelijkertijd duidelijk dat de lidstaten nog steeds aan het nationale belang prioriteit geven. Een Europees semester zal dat niet veranderen.

Conclusie

De Europese economische integratie is nog altijd een ambitieus project, waarbij van de lidstaten gevraagd wordt om hun economieën samen te brengen in gemeenschappelijke markt. De successen zijn vooral behaald in de economische ordening. In het economisch verkeer is in grote mate sprake van een geüniformeerd institutioneel regime. Het goederenverkeer wordt vrijwel volledig afgewikkeld onder de communautaire jurisdictie, het kapitaalverkeer wordt in een monetaire unie afgewikkeld, terwijl het vrije verkeer van werknemers in toenemende mate gerealiseerd wordt. In het integratieproces heeft de Europese Commissie weinig bevoegdheid tot sturing gekregen. De lidstaten hebben autonomie behouden over hun begrotingsbeleid, inclusief de sociale zekerheid, waarbij opgemerkt moet worden dat de gemeenschappelijke markt wel grenzen stelt aan deze autonomie. Ook door het SGP wordt de begrotingsvrijheid van de lidstaten formeel ingeperkt. De ambities

zoals geformuleerd in de Lissabon-doelstellingen gaan nog een stap verder, ze vragen van de lidstaten om in hun beleid meer rekening te houden met een gemeenschappelijke Europese agenda. Dit lokt nadrukkelijk de discussie uit over het subsidiariteitsbeginsel. Welke taken kunnen nu eigenlijk beter op EU niveau kunnen worden uitgevoerd en welke taken moeten op nationaal niveau blijven liggen. Als met het overdragen van taken ook begrotingsbevoegdheden overgedragen moeten worden komt deze discussie erg gevoelig te liggen. In de vaststelling van de begrotingen wordt vooral rekening gehouden met de nationale politieke agenda's.

Het voorstel van de Europese Commissie om een Europees semester in de begrotingsbehandeling op te nemen getuigt van creativiteit en haalbaarheidszin. Het vergroot de betrokkenheid en de zichtbaarheid van de Europese integratie op het nationale niveau. Het verbetert ook de coördinatie van het nationale beleid met een oog op de Europese agenda. De grootste winst is misschien wel daarin te vinden dat de lidstaten zich niet meer kunnen verschuilen achter (en afzetten tegen) 'Brussel', maar worden geprikkeld om de argumenten voor en tegen een verdergaande integratie expliciet tegen elkaar af te wegen alvorens een keuze te maken.

Literatuur:

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004a), *Bouwen aan een gemeenschappelijke toekomst*, COM(2004) 101 definitief.

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004b), *'Lissabon' waarmaken. Hervormingen voor de uitgebreide unie*. COM(2004) 29 definitief.

Commission of the European Communities (2004c), *Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact*, COM(2004) 581 final

Forum: Should the European Stability and Growth Pact be Changed? *Intereconomics*, January/February 2003, pp. 4-18

Groenendijk, N., Benchmarking in de Europese Unie, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, Jrg. 36, nr. 3, 2004, blz. 139-151.

Kok, Wim, *Facing the Challenge*. The Lisbon strategy for growth and employment, november 2004 (via EU website)

Sapir, André *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, July 2003 (via EU website)

SER, *Evaluatie van de Lissabon strategie*, advies nummer 04/10, 18 juni

Wagener, Hans-Jürgen *Elementen van economische orde*, 2e druk, Wolters Noordhoff, 1992