

Het Europees semester: Politieke wil bepaalt

Sinds de eurocrisis zijn er door de Europese regeringsleiders nieuwe regels en instrumenten afgesproken om een volgende economische crisis te voorkomen. Europabrede economische groei is de enige manier om uit de crisis te komen. Een wirwar van sixpack, europluspack, Stabiliteitsverdrag en het two pack proberen steeds opnieuw het coördinatiemechanisme verder te verscherpen. Het blijkt dat de Europese economieën zo afhankelijk van elkaar dat het systeem eist dat lidstaten over de grenzen heen kijken. Het Europees semester biedt de mogelijkheid hiervoor, maar is nog onontgonnen gebied. Deze analyse gaat in op wat we redelijkerwijs mogen verwachten van het Europees semester. Door [Arnout Mijs](#)

1. De pijlers van het Europees semester

Het Europees semester is een coördinatiemechanisme en bestaat uit twee pijlers: het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de Europa2020-strategie (zie figuur 2). De eerste bestaat uit de regels voor de overheidsfinanciën en de tweede zijn de doelen voor de reële economie. Sinds 2010 coördineert Brussel deze twee beleidscycli synchroon. De overheidsfinanciën en de economie van een land zijn wederzijds afhankelijk en kunnen elkaar dus ook versterken. Een begroting die voldoet aan de cijfers op basis van de openbare financiën kan op deze manier ook gecheckt worden op macro-economische houdbaarheid. Het is bijvoorbeeld makkelijk om de btw te verhogen. Dit zal een positief effect hebben op de begroting, maar je kunt vraagtekens zetten of zulke lastenverzwaringen ook op lange termijn te verantwoorden zijn. Op deze manier gaat er een preventieve werking uit naar eventuele toekomstige onevenwichtigheden die de stabiliteit van het financiële stelsel kunnen beschadigen. De crisis in Griekenland is hoofdzakelijk het gevolg van slechte overheidsfinanciën, terwijl de problemen in Spanje hun oorsprong hebben in een vastgoedbubbel. Ondanks verschillende oorzaken (begroting en reële economie) zetten ze beiden wel het economische en financiële stelsel in de overige lidstaten onder druk.

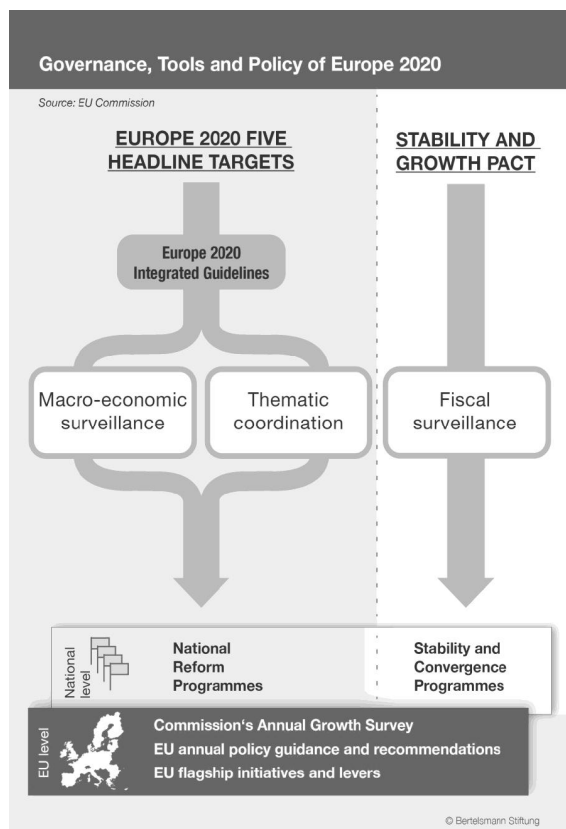
De regels voor overheidsfinanciën staan in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het SGP bestaat sinds de invoering van de euro. De lidstaten hebben besloten dat:

- er gestreefd wordt naar een overheidsbegroting met een structureel begrotingstekort van minder dan 0,5% Bruto Binnenlands Product (BBP). Het tekort zal de 3% niet overschrijden.
- de staatsschuld niet meer dan 60% van het BBP is.
- de lidstaten een middellangetermijn-doelstelling (medium-term objective, MTO) moeten nastreven. Dit is een landenspecifiek structureel saldo dat op de middellange termijn gerealiseerd moet worden.¹

In de afgelopen jaren sinds de crisis in 2008 kunnen vele lidstaten zich niet houden aan deze regels. In bijna alle landen is het begrotingstekort boven de 3%. Afwijken van de regels is mogelijk, maar alleen in exceptionele omstandigheden, dan wel grote economische neergang. Uiteindelijk is het de Europese Commissie die beoordeelt of er inderdaad van de regels mag worden afgeweken.

Arnout Mijs is als Research Fellow verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

¹ Het saldo wordt berekend op basis van de vergrijzinglasten, verwachte economische groei en bijtelling. Voor uitgebreide informatie over de MTO lees: Hofmans, H. (2012), 'Hoe zien de gewijzigde Europese begrotingsregels eruit?', in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 44:2, p. 81 – 95.



Figuur 1. De pijlers van het Europees semester (Bron: Europese Commissie)

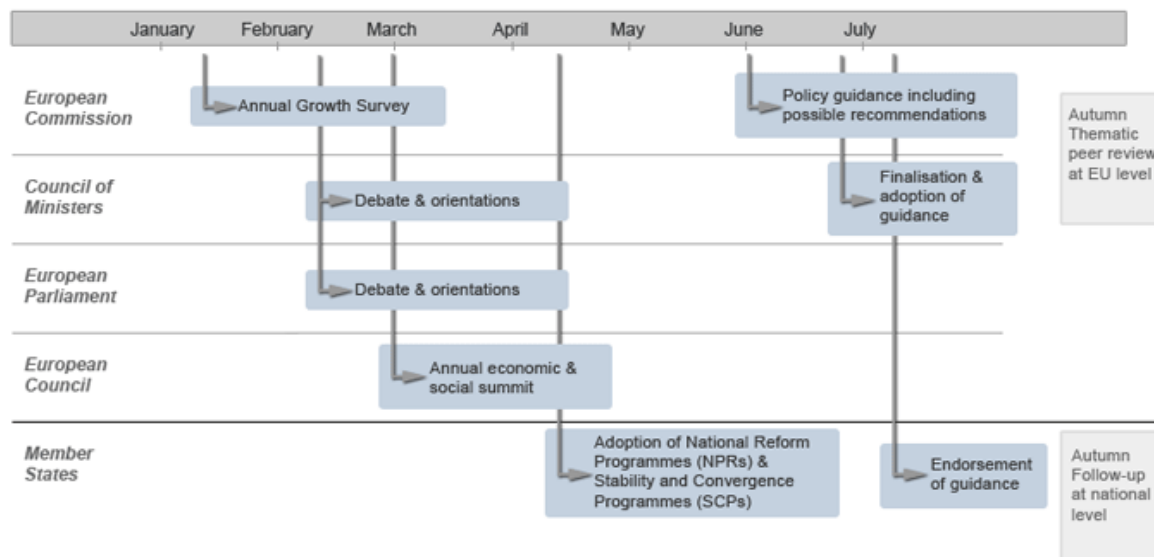
De Europa2020 strategie van 2010 is de macro-economische groeiagenda richting een slimme, duurzame en inclusieve Europese economie. Het is de vervanger van de Lissabonstrategie en stelt economische doelen voor de lidstaten op het gebied van onder andere concurrentievermogen, werkgelegenheid, onderzoek & innovatie en onderwijs. De Europa2020-strategie krijgt het verwijt een veelkoppig monster te zijn met de verschillende doelen, vlaggenschip initiatieven en nationale prioriteiten.

De naam Europees semester komt door de tijdsperiode waarin de coördinatie zich afspeelt, in de eerste helft van ieder jaar. Dit is ter voorbereiding van het presenteren van de begrotingen aan de nationale parlementen omstreeks september. Door eerst de geplande begrotingen naar de Europese Commissie en de overige lidstaten ter beoordeling te sturen kan hier nog invloed op worden uitgeoefend. De wederzijdse economische afhankelijkheid in de EU is zo groot dat velen het als

noodzakelijk zien. Op deze manier kunnen lidstaten elkaar de in de gaten houden en waar nodig corrigeren. Aan de andere kant is het ook omstreden, omdat Brussel eerder commentaar kan geven op rijksbegrotingen dan de nationale parlementen.

De beleidscyclus trapt af in januari met de Jaarlijkse Groeianalyse (zie figuur 2). Dit is een peilstok in de Europese economieën. Voor de macro-economische beoordeling zijn 10 indicatoren in de vorm van een scorebord opgesteld die mogelijk riskante economische ontwikkelingen zouden moeten opsporen.² Deze indicatoren zijn door de lidstaten in overleg met de Commissie opgesteld. Wendt het opvolgen van deze indicatoren een toekomstige crisis dan ook af? De indicatoren zijn niet zaligmakend. Ten eerste zijn ze via discussie overeengekomen door de lidstaten, waardoor er altijd concessies gedaan worden. Een land zal proberen ongunstige indicatoren van het scorebord te houden. Daarnaast is het moeilijk om één raamwerk over alle 27 lidstaten te leggen, want alle economieën zijn anders. Dit betekent niet dat de indicatoren geen waarde hebben. Het diversiteitsargument gebruikte Spanje toen de Commissie wees op de oververhitting van de Spaanse vastgoedsector. De tekorten en de staatsschuld waren inderdaad onder controle. Spanje wees erop dat de oververhitting het gevolg was van specifieke Spaanse omstandigheden. Dit is dus echter wel degelijk een onevenwichtigheid gebleken. Groen licht op alle indicatoren sluit niet alles uit, maar de risico's worden wel geminimaliseerd.

² Indicator scoreboard: http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/eip/ (bezoekt op 5 juni 2012)



Figuur 2. Planning van het Europees semester (Bron: Europese Commissie)

In februari komt de Commissie met het Waarschuwingmechanismeverslag voor de economie. Op economisch gebied sorteren potentiële problemlanden hierin voor om in de preventieve arm van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (PMO). Deze procedure is nieuw in het six-pack, de afspraken gemaakt in maart 2010, de juridische basis voor het semester. Als landen slecht uit het Waarschuwingmechanismeverslag komen, worden ze nader onderzocht door de Commissie. Vervolgens komen de lidstaten met hun Stabieliteits- en Convergentieprogramma's voor de budgettaire kant en met de Nationale Hervomingsprogramma's voor de economische kant. Breed genomen is dit een conceptbegroting voor het volgende jaar. De Commissie rekent de programma's door en kijkt of ze de gegeven waarschuwingen daadwerkelijk zullen verhelpen. Eind mei komt de Commissie met landenspecifieke aanbevelingen om de eventuele begrotings- en/of macro-economische problemen te verhelpen. De aanbevelingen worden kritisch tegen het licht gehouden in een ambtelijke molen in de maand juni. Lidstaten kunnen het natuurlijk oneens zijn met de conclusies van de Commissie.

Officieel gaan alle 27 lidstaten via een rondetafel in discussie. In de praktijk is het vaak een één-op-één discussie wordt tussen de lidstaat en de Commissie. In dit onderhandelingsproces kunnen aanbevelingen aangepast worden. Nederland heeft in 2011 5 aanbevelingen gekregen, maar zijn er maar 4 voorgelegd aan de Europese Raad. De aanbeveling over de negatieve effecten van filedruk is eruit gehaald. Eind juni neemt de Europese Raad per land de aanbevelingen al dan niet aan. De regering verwerkt de aanbevelingen in de begroting die ze voorlegt aan het nationale parlement.

Wat als de regels voor de overheidsfinanciën of de economie worden overtreden? Voor de overheidsfinanciën is er de preventieve arm, welke een middellangetermijndoelstelling oplegt. De lidstaten moeten deze aannemen op voorpraak van de Commissie. Zij stemmen op basis van gewone gekwalificeerde meerderheid.³ Dit is ook de stemprocedure als er na 5 maanden gekeken wordt of er effectieve actie is ondernomen door de lidstaat. De Raad kan daarna via

³ 55 % van de lidstaten, maar minimaal 15, die minimaal 65 % van de bevolking vertegenwoordigen.

omgekeerde gekwalificeerde meerderheid⁴ een rentedragend deposito opleggen. De correctieve arm van het SGP, de buitensporigtekortprocedure (BTP) werkt vooral via omgekeerde gekwalificeerde meerderheid en wordt op initiatief van de Commissie ingesteld bij een grote afwijking of als de preventieve arm is doorlopen en geen veranderingen teweeg heeft gebracht.⁵ De BTP kan leiden tot een boete van 0,2 % van BBP met nieuwe (strengere) aanbevelingen. Overigens zitten alle lidstaten in de buitensporigtekortprocedure, maar vanwege de economische neergang gaat de Commissie nog niet over tot het voorstellen van boetes aan de Raad.

Met het six-pack is er ook een correctieve procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (PMO). Deze procedure wordt in 2012 voor het eerst ingesteld. Op basis van de ingeleverde programma's van de lidstaten kan de Commissie besluiten om een lidstaat voor te dragen voor de PMO. Waar een buitensporig tekort juridisch verankerd is en relatief makkelijk af te lezen is aan de statistieken, de 3% en de 60%, is dit bij een economische onevenwichtigheid veel moeilijker te bepalen. Wanneer is de economie van een land uit balans? Wanneer is dit ook gevaarlijk voor andere landen? Daarnaast is het in tijden van recessie makkelijk uit te leggen wat er mis gaat. De vraag is of landen ook zo ontvankelijk zijn voor het bevestigen en verhelpen van de onevenwichtigheden in de hoogconjunctuur, als alles goed gaat, zoals in het Spaanse geval.

Om de indicatoren te beoordelen zijn er bepaalde ijkpunten waar je als land onder of boven zit, respectievelijk groen, oranje of rood licht krijgt. Als er ideale cijfers zijn hoe een economie eruit moet zien, dan zou dit betekenen dat er een optimaal fiscaal en

structureel beleid is. De economie is echter geen exacte wetenschap. Hoe de economie van een land eruit ziet is daarmee een politieke keuze. Nu worden er echter sommige beleidsvelden en aanbevelingen geprioritiseerd, maar hoe dat tot stand komt is onduidelijk. De invulling van het semester en zijn indicatoren heeft dus een politieke lading. Sommigen zijn zelfs van mening dat er een neoliberale economische agenda is omgezet in beleid. Met het inwerkingtreden van het stabiliteitsverdrag⁶ op 1 januari 2013 worden de middellangetermijndoelstelling zelfs in nationale wetgeving omgezet, behalve in het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië.

2. Politieke wil vereist democratische controle

Het uiteindelijke succes van het Europees semester ligt in de uitvoering ervan door de lidstaten. In het verleden hebben lidstaten lang niet altijd geluisterd naar de Brussels aanbevelingen op economisch gebied, zoals pijnlijk duidelijk werd bij de Lissabonstrategie. Ook nu is het Semester geen invuloefening en de politieke wil van de lidstaten leidend. Er moeten meerdere voorwaarden zijn voor landen om de aanbevelingen te implementeren.

2.1 Eigenaarschap is rekenschap

Landen moeten bewust zijn van de eigen rol in het redden van de Europese economie. In het verleden bleken de regels van het SGP boterzacht. In 2003 hielden Frankrijk en Duitsland zich niet aan de begrotingsregels. De Commissie probeerde de buitensporigtekortprocedure te starten, gesteund door onder andere Nederland. Dit is niet gelukt door gebrek aan steun van de andere lidstaten. Het vertrouwen in het SGP was daarmee geschaad. De uiteindelijke niet-afdwingbaarheid van de SGP-regels

⁴ 55 % van de lidstaten, maar minimaal 15, die minimaal 65 % van de bevolking vertegenwoordigen stemmen tegen.

⁵ Hofmans, H. (2012), 'Hoe zien de gewijzigde Europese begrotingsregels eruit?', in: *Tijdschrift voor Openbare Financien* 44:2, p. 81 – 95.

⁶ Het Verdrag inzake stabiliteit, bestuur, en coördinatie in de Economische en Monetaire Unie wordt ook vaak Fiscal Compact genoemd.

was een van de factoren van de schulden crisis.⁷

Dit is het kernprobleem van de EU, lidstaten durven elkaar niet goed aan te spreken. Deel van het probleem van het falen van de Lissabonstrategie was dat het 'naming and shaming' niet werkte. Vooral kleinere lidstaten willen hun hachje niet op het spel zetten door zich met andere lidstaten te bemoeien. Zij zijn bang voor beïnvloeding, ook via beleidsterreinen die misschien niet direct iets te maken hebben met de onevenwichtigheden, maar wel van vitaal belang kunnen zijn, zoals visserij voor Portugal en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor Ierland. Ook hier is de politieke wil van kleine en grote lidstaten van doorslaggevend belang.

De aanbevelingen zelf zullen ook de mate van eigenaarschap bepalen. Ze zullen leiden tot herverdelingseffecten over de verschillende bevolkingsgroepen. Dit leidt automatisch tot politieke discussies. Er is een grijs gebied waar de economie overloopt in het sociale model van een lidstaat. De pensioenleeftijd is een goed voorbeeld waar de macro-economische agenda overloopt in de sociale agenda. In economisch goede tijden is het extra moeilijk om met bepaalde hervormingen geïmplementeerd te krijgen. Er is geen reden en het is een politieke keuze. De aanbevelingen zijn in de ogen van de nationale parlementen politiek gekleurd. De geloofwaardigheid kan imagoschade oplopen als politieke partijen het niet eens zijn met de Commissie.

2.2 De legitimiteit van de Commissie

Voordat lidstaten de aanbevelingen zullen opvolgen, moet de totstandkoming ervan geloofwaardig zijn. De Commissie heeft mede op instigatie van Nederland een sterkere rol gekregen in de vorm van een onafhankelijke eurocommissaris voor

begrotingszaken in de persoon van Olli Rehn.

Uiteindelijk beslist de Commissie of iets een macro-economische onevenwichtigheid is. Nadat de landen een correctief actieplan schrijven, geven zij ook een eerste oordeel of dit een valide plan is. Dit leidt tot twee vragen: Wanneer is er sprake van een onevenwichtigheid? Is de Commissie capabel genoeg om dit te bepalen? Wanneer iets een onevenwichtigheid is, is erg moeilijk te bepalen. Zoals gezegd zijn landen afhankelijk van elkaar. Dit kan er op neer komen dat dezelfde cijfers in het ene land een onevenwichtigheid zijn en in het andere land niet. De positieve handelsbalans van Nederland is een goed voorbeeld. Sommigen economen zeggen dat deze handelsoverschotten goed zijn, omdat ze geïnvesteerd kunnen worden in de achterblijvende landen. Anderen zeggen dat het overschot komt door achtergebleven binnenlandse vraag en dat er daarom geld wordt verdiend over de ruggen van minder welvarende landen.⁸ Dit geeft aan dat het moeilijk is om te zien welk beleid goed is voor een land en wat voor de EU als geheel. Een handelsoverschot in Nederland is goed voor Nederland, maar gaat eventueel ten koste van andere Europese landen. Wat moet Brussel dan adviseren? Dezelfde discussie heeft betrekking op de 3%. Ondanks dat dit een juridisch vastgesteld criterium is, zijn er ook verschillende perspectieven erop. De OESO⁹ zegt dat Nederland niet teveel moet bezuinigen om de Europese economie te stimuleren. Voor de lidstaten is het daarom belangrijk dat de Commissie helder is in zijn communicatie en onderbouwing.

De geloofwaardigheid van de Commissie staat of valt met haar leiderschap en accurate analyses. Om bij de laatste te beginnen, hier is in de afgelopen jaren veel

⁷ Coen Teulings e.a. (2011), *Europa in crisis, Het Centraal Planbureau over schulden en de toekomst van de eurzone*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.

⁸ Begg, I. (2011), 'Prevent or Cure? Dilemmas Facing Economic Governance', in: Begg, I. a.o., *European Economic Governance: Impulses for Crisis Prevention and New Institutions*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, p. 23.

⁹ OECD (2012), *OECD Economic Surveys: EURO AREA*, p. 12.

veranderd. Ten eerste is er een ander profiel leidend voor de ambtenaren van het Directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken en ten tweede is het aantal ambtenaren daar explosief gestegen.¹⁰ Dit wordt ook gezien in de lidstaten en zij achten de analyses de Commissie als zeer betrouwbaar. De Europese Commissie is geworden tot een soort Europese vorm van het Centraal Planbureau, alleen dan veel meer beleidgeoriënteerd.¹¹

De leiderschapsrol van de Commissie geeft echter een spanningsveld tussen de rol als leider en als politieke actor. De Commissie moet inhoudelijk leiderschap tonen door met duidelijke aanbevelingen te komen en tijdens het proces voor de eigen aanbevelingen te gaan liggen. Als ze dit niet doen, dan zal het Europees semester een wassen neus blijken. Aan de andere kant is de Commissie een politieke instelling die weliswaar onafhankelijk is, maar toch ook een eigen ambitie heeft. Als de eigen ambitie de boventoon gaat voeren, dan zij lidstaten minder snel geneigd dingen van haar aan te nemen.

2.3 Democratische controle

Democratische controle helpt regeringen om met het Europees semester aan de slag te gaan. De verdragsaanpassingen en de nieuwe verdragen van de afgelopen drie jaar krijgen vaak het verwijt ondemocratisch tot stand te zijn gekomen. De procedure zelf laat echter genoeg ruimte voor nationale parlementen. Het Europees Parlement (EP) daarentegen staat buitenspel.¹² De Raad zal slechts het EP informeren over het aannemen van de landenspecifieke aanbevelingen.¹³

De Tweede Kamer houdt in zijn rol als controleur van de regering vooral in de maand juni. Dan wordt de Nederlandse inzet voor de Europese Raad eind juni bepaald. De invulling van de landenspecifieke aanbevelingen moeten naar aanleiding van de Motie Schouw c.s.¹⁴ apart in iedere departementale begroting worden opgenomen. De Tweede Kamer richt zich echter vooral op de landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland en niet op de aanbevelingen van andere landen. Het Europees semester biedt wel de mogelijkheid hiertoe. De Tweede Kamer kan de Nederlandse regering een boodschap meegeven ten opzichte van andere landen en het stemgedrag in de Raad beïnvloeden.

Verder kan de stemmingprocedure kan leiden tot minder transparantie en democratische controle. De Raad moet instemmen met het starten van de twee procedures op basis van omgekeerde gekwalificeerde meerderheid. De kans is natuurlijk groter dat in het voorafgaande afstemmingscarrusel tussen ambtenaren en de Commissie, wat achter gesloten deuren plaatsvindt, nog harder wordt onderhandeld. Zij zien dat met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid de kans dat iets wordt aangenomen door de Europese Raad groter is. Hiermee belandt het van een naar Brusselse maatstaven relatief doorzichtig gremium van de Europese Raad naar het voorstadium van de ambtelijke overleggen. Men kan vraagtekens zetten achter de wenselijkheid van dit potentiële effect vanuit het oogpunt van transparantie. Het Europees Parlement heeft daarbij ook geen zicht op het handelen van de Commissie tijdens de onderhandelingen. Het eigenaarschap door de lidstaten van de aanbevelingen wordt bevorderd door de vooronderhandelingen, maar het blijft een politiek proces waarbij aanbevelingen kunnen sneuvelen en waarbij amper tot geen democratische controle is.

¹⁰ Interview met Europees ambtenaar.

¹¹ Schout, A. (2012), 'Volg de Commissie', in: *NRC Handelsblad*, 30 mei 2012.

¹² Hallerberg, M., Marzotto, B. & Wolff, G.B. (2011), *European Semester? Increasing the Role of the European Parliament*, Bruegel Working Paper 2011/09.

¹³ Article 121 and 148, Treaty on the Functioning of the European Union.

¹⁴ *Kamerstukken II 2010-2011*, 21501-20, nr. 537, Motie van het lid Schouw c.s.

3. Conclusie

Het huidige systeem is een verbetering ten opzichte van hiervoor. Door de correctieve armen en de nieuwe besluitvormingsprocedure van de omgekeerde gekwalificeerde meerderheid is geprobeerd om meer automatismen in te bouwen. Daarnaast zit er door de verbondenheid van de verschillende instrumenten en beleidscycli meer coherentie in. Het is echter nog onduidelijkheid wat de concrete resultaten zullen zijn. Dit blijft een kwestie van politieke wil, want er hoeft maar één lidstaat zich er niet aan te houden en vervolgens kan dit via een domino-effect het hele systeem onderuit halen. Waarom luisteren als de burens dit ook niet doen? De wederzijdse economische afhankelijkheid gaat steeds verder. Het Europees semester biedt ruimte voor nationale politieke systemen om elkaar aan te spreken. Dit is zelfs noodzakelijk wil de EU door groei uit de crisis komen.