



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 5.3.2014
COM(2014) 130 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Tussenopname van de Europa 2020-strategie
voor slimme, duurzame en inclusieve groei**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT,
DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN
HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Tussenopname van de Europa 2020-strategie
voor slimme, duurzame en inclusieve groei**

INLEIDING¹

Begin 2010 presenteerde de Commissie de Europa 2020-strategie, die van start ging als de EU-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei². Het oogmerk was enerzijds het concurrentievermogen van de EU te vergroten zonder afbreuk te doen aan het Europese model van een sociale markteconomie en anderzijds de hulpbronnenefficiëntie aanzienlijk te verbeteren. De Europa 2020-strategie was een van de eerste initiatieven die uitgingen van een groeimodel dat niet alleen draaide om het verhogen van het bbp. Inmiddels wordt slimme, duurzame en inclusieve groei in brede kring aanbevolen als cruciaal onderdeel van economische ontwikkeling.

De Europa 2020-strategie is ontwikkeld in de nasleep van de ergste financiële wereldcrisis waarmee de EU ooit te maken heeft gehad. De groei- en productiviteitscijfers bleven achter bij die van andere ontwikkelde landen en ook in economisch en sociaal opzicht ging de toestand hard achteruit. De nieuwe strategie bouwde voort op de lessen van de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid, die van kracht was van 2000 tot en met 2010 en tussentijds werd bijgesteld in 2005. Volgens de mededeling over Europa 2020 moest het "eerste streven (...) zijn de crisis achter ons te laten", maar moest de EU "voor een duurzame toekomst" "zijn structurele tekortkomingen verhelpen" en "niet alleen naar de korte termijn kijken". Het was de bedoeling "sterker uit de crisis (te) komen en van de EU een slimme, duurzame en inclusieve economie (...) (te) maken met een hoog niveau van werkgelegenheid, productiviteit en sociale cohesie"³.

De strategie was opgezet als een partnerschap tussen de EU en de lidstaten. Zij omvatte een aantal doelen die op slimme, duurzame en inclusieve groei betrekking hadden en voorzag in een speciaal systeem voor de verwezenlijking van die prioriteiten. Er werden vijf onderling samenhangende centrale doelstellingen geformuleerd die de EU tegen 2020 moest hebben verwezenlijkt. Deze betroffen werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling (O&O), klimaatverandering en energiebeheer, onderwijs, en de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Deze doelstellingen waren niet volledig, maar gaven wel aan welk soort dynamische verandering met de strategie werd beoogd.

¹ Tenzij anders wordt vermeld, zijn de cijfers in deze mededeling afkomstig van het bureau voor statistiek van de EU (Eurostat) en hebben de EU-gemiddelden betrekking op de EU-28.

² Mededeling van de Commissie, COM(2010) 2020 van 3 maart 2010. De algemene strategie en de streefcijfers werden besproken door het Europees Parlement en vervolgens bekrachtigd op de bijeenkomsten van de Europese Raad in maart en juni 2010. Nadere informatie vindt u op: http://ec.europa.eu/europe2020/index_nl.htm

³ COM(2010) 2020 van 3 maart 2010.

Om de voortgang op EU-niveau te bevorderen, stelde de Commissie zeven vlaggenschipinitiatieven⁴ voor, waaronder specifieke werkprogramma's op gebieden die werden aangemerkt als belangrijke hefboomen voor het stimuleren van groei. Verder functioneert de strategie als referentiekader voor het EU-optreden op het gebied van de interne markt, het meerjarig financieel kader 2014-2020 en de EU-agenda voor het externe beleid.

Bij de herziening van de Europa 2020-strategie dient in elk geval rekening te worden gehouden met de financiële en economische crisis van de afgelopen jaren en de wijze waarop de EU hierop heeft gereageerd (zie tekstvak 1). Naarmate de crisis om zich heen greep en nieuwe vormen aannam, werd het vooral een uitdaging voor de EU om de vicieuze cirkel van oplopende staatsschulden, besmettelijke financiële instabiliteit en geringe of zelfs negatieve groei te doorbreken. Dit vereiste zowel kortetermijnmaatregelen als stelselmatig optreden, met name in de eurozone. Zo moest er een kredietverleningscapaciteit worden opgezet voor landen met grote financiële moeilijkheden, moesten er strengere regels worden vastgesteld voor de economische governance en moesten ook de regelgeving voor en het toezicht op de financiële markten worden verscherpt.

Tekstvak 1. EU-optreden om de financiële en economische crisis van 2008-2013 op te lossen

In november 2008 startte de Commissie een Europees economisch herstelplan om te zorgen voor meer investeringen in infrastructuur en andere belangrijke sectoren. Zij stelde voor om de lidstaten hun nationale budgettaire stimuleringspakketten te laten coördineren. Het totale pakket kwam overeen met circa 200 miljard EUR, ofwel 1,5 % van het bbp van de EU. Ook de staatssteunregels en de regels voor het gebruik van EU-middelen werden aangepast om de inzet van openbare middelen te vergemakkelijken.

Aangezien het herstel van korte duur was en het risico van een volledige financiële, economische en staatsschuldencrisis toenam, werden onder meer de navolgende besluiten genomen:

- er werd een crisismechanisme opgezet om het risico van besmetting tussen en de financiële kwetsbaarheid van lidstaten te beperken. In mei 2010 werden twee tijdelijke crisismechanismen ingevoerd: het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM) en de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF). In 2012 besloten de lidstaten van de eurozone om een permanent crisismechanisme te creëren. Verder werd in oktober 2013 het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) ingevoerd, met een financiële vuurkracht van 500 miljard EUR. Aan landen met zware financiële moeilijkheden werden leningen verstrekt;
- de EU ondernam een ambitieuze en ingrijpende hervorming van haar financiële systeem. Zij verscherpte het toezicht op de financiële markten door de invoering van een Europees systeem van financiële toezichthouders (ESFT), dat bestaat uit drie sectorspecifieke Europese toezichthoudende autoriteiten (ESA's) en een macroprudentieel toezichtsorgaan, het Europees Comité voor systeemrisico's

⁴ "Een digitale agenda voor Europa", "Innovatie-Unie", "Jeugd in beweging", "Efficiënt gebruik van hulpbronnen", "Industriebeleid in een tijd van mondialisering", "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen", "Europees platform tegen armoede".

(ESRB). Ook werden er belangrijke stappen gezet om tot een bankenunie te komen. Zo treedt in november 2014 een centraal mechanisme voor banktoezicht in werking en is er overeenstemming over de wijze waarop de herstructurering en afwikkeling van noodlijdende banken moeten worden aangepakt;

- het economisch beheer van de EU is aanzienlijk versterkt doordat de verschillende componenten van het economisch en begrotingstoezicht volledig zijn geïntegreerd in het kader van het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid. In 2011 voorzag een wetgevingspakket⁵ in een nieuwe procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (PMO), waarmee onevenwichtigheden kunnen worden voorkomen en gecorrigeerd. Ook het stabiliteits- en groeipact (SCP) werd versterkt. In mei 2013 trad een aanvullend pakket regelgeving⁶ in werking, dat onder meer bepaalt dat de Commissie toezicht houdt op de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone. Met het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (EMU) hebben de ondertekenende landen uit de eurozone (en een aantal lidstaten die geen deel uitmaken van de eurozone) zich ertoe verbonden de centrale beginselen van het stabiliteits- en groeipact in hun nationale rechtsorde te integreren. In december 2013 werd een nieuw scorebord met belangrijke sociale en werkgelegenheidsindicatoren goedgekeurd door de Raad en in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid opgenomen.

De crisis van de laatste jaren was zo grootschalig dat de langetermijndoelstellingen van de Europa 2020-strategie onmiddellijk moesten worden aangevuld met krachtiger beleidsmaatregelen. Of het nu gaat om haar jaarlijkse groeianalyses met prioriteiten voor het komend jaar voor de hele EU, om gerichte wetgevingsvoorstellen of om landspecifieke richtsnoeren, de Commissie pleit voortdurend voor een mix van maatregelen ter stabilisering van de financiële sector, in combinatie met herstelstrategieën, begrotingsconsolidatie en structurele hervormingen die in overeenstemming zijn met de specifieke kenmerken van de respectieve lidstaten en de verwevenheid van hun economieën.

Om de nationale tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie zowel te controleren als te stimuleren, werd de lidstaten verzocht om in hun nationale hervormingsprogramma's hun eigen streefcijfers en specifieke maatregelen vast te stellen. Deze programma's worden jaarlijks op EU-niveau beoordeeld in het kader van het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid. Het Europees semester is ingevoerd ter verbetering van het economisch bestuur van de EU. Kort nadat het eerste semester begin 2011 van start ging, is het mechanisme uitgegroeid tot de nieuwe jaarlijkse beleidscyclus voor economische aansturing en controle op EU-niveau (zie hieronder en bijlage 1). In overeenstemming met de partnerschapsbenadering is er een regelmatige dialoog met het Europees Parlement en de Raad in zijn uiteenlopende samenstellingen.

⁵ PB L 306 van 23 november 2011.

⁶ PB L 140 van 27 mei 2013.

In deze mededeling wordt de stand van zaken opgemaakt na de eerste vier jaar van de Europa 2020-strategie⁷. Na een eerste bespreking in de Europese Raad, die waarschijnlijk zal plaatsvinden tijdens de bijeenkomst in maart 2014, zal de Commissie met het oog op de ontwikkeling van de strategie voor de periode 2015-2020 een openbare raadpleging organiseren om de standpunten van alle belanghebbenden te verzamelen.

1. HOE STAAT EUROPA ER VIER JAAR LATER VOOR?

In 2009 bereikte de Europese economie met een krimp van 4,5 % van het bbp een historisch dieptepunt. De onderbreking van de economische neergang in 2010 bleek van korte duur, waarna de negatieve trend ook in 2011 en 2012 doorzette. Sinds 2013 tekent zich een geleidelijk herstel af, dat naar verwachting zal aanhouden en er volgens ramingen toe zal leiden dat het reële bbp van de EU in 2014 en 2015 weer met 1,5 % respectievelijk 2,0 % zal toenemen⁸. Achter het EU-gemiddelde gaan uiteenlopende groeitrajecten en heel verschillende crisiservaringen schuil: sommige lidstaten werden bijzonder zwaar getroffen, terwijl andere er mettertijd beter voor zijn komen te staan.

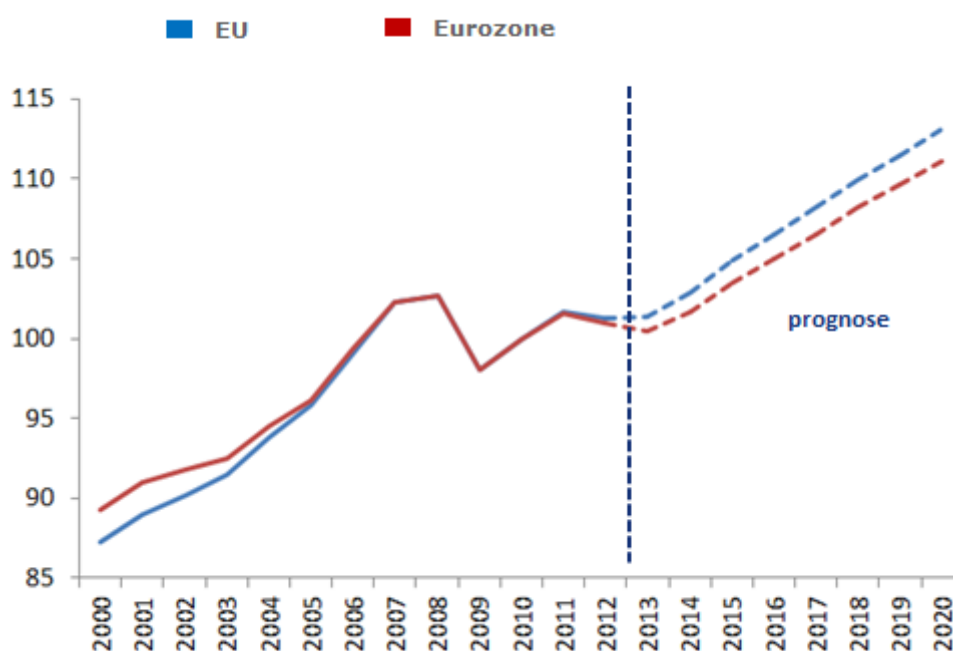
Bij de start van de Europa 2020-strategie in 2010 waren de duur en omvang van de crisis nog grotendeels onbekend. Voor de tien jaar die zouden volgen, werd rekening gehouden met verschillende scenario's. Zo zou de sterke groei zich kunnen herstellen, maar werden een moeizaam herstel en het risico van een verloren decennium evenmin uitgesloten. Veel hing af van de mate waarin de EU in staat was om zowel snel als sterk uit de recessie van 2009 te komen.⁹

⁷ Meer informatie over de Europa 2020-doelstellingen en vlaggenschipinitiatieven van Europa 2020 is opgenomen in de bijlage.

⁸ Zie de economische winterprognose 2014 van de Commissie voor de meest recente en gedetailleerde gegevens, "Winter 2014 - European Economy 2/2014".

⁹ Zie de presentatie van J.M. Barroso tijdens de informele Europese Raad van 11 februari 2010, die beschikbaar is op: http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index_en.htm#top

Grafiek 1. Reëel bbp in de EU en de eurozone in 2000-2020 (index 2010 = 100)



Vier jaar later is het duidelijk dat de groei van de EU in de periode 2010-2020 waarschijnlijk nog het meest op het tweede scenario zal lijken (nl. circa 1,3 % per jaar). Uit grafiek 1 blijkt dat de economische productie van de EU in 2014 naar verwachting gelijk zal zijn aan die van 2008 (X %), doordat de verliezen die het gevolg zijn van de recessie inmiddels worden gecompenseerd door het voortschrijdend herstel. De gevolgen van de crisis zijn echter zowel onmiddellijk als op de langere termijn merkbaar: Europa is er wat welvaart betreft al op achteruitgegaan en ook het groeipotentieel is aangetast doordat banen, bedrijven en expertise verloren zijn gegaan.

Volgens de meest recente prognoses¹⁰ zou de jaarlijkse groei van het bbp van de EU in de periode 2014-2020 ongeveer 1,6 % kunnen bedragen, tegenover 2,3 % in de periode 2001-2007 (vóór de crisis). Uitgedrukt als bbp per hoofd van de bevolking zou de gemiddelde jaarlijkse groei in de EU in de periode 2014-2020 in dat geval ongeveer 0,9 % bedragen, tegenover 1,8 % in de periode 2001-2007.

De ontwikkeling van een EU-groeistrategie voor na de crisis vereist allereerst duidelijkheid over de volledige omvang van de crisis en een gemeenschappelijke diagnose van de staat waarin Europa verkeert. Daarbij moet goed voor ogen worden gehouden dat een terugkeer naar het groeimodel van het vorige decennium uitgesloten is en het nastreven ervan schadelijk. Begrotingsonevenwichtigheden, vastgoedbubbels, de groeiende sociale ongelijkheid, het gebrek aan ondernemerschap en innovatie, disfunctionele financiële systemen, de toenemende

¹⁰ Zie de economische winterprognose 2014 van de Commissie voor de meest recente en gedetailleerde gegevens, "Winter 2014 - European Economy 2/2014".

energieafhankelijkheid, de diverse vormen van druk op het gebruik van hulpbronnen en het milieu, een sterke toename van de werkloosheid, tekortkomingen in de onderwijs- en opleidingssystemen, slecht presterende overheden – het was wel duidelijk dat deze problemen bestonden, maar ze werden niet opgelost. Zij hebben ertoe bijgedragen dat een deel van onze economieën instortte toen de crisis uitbrak.

Maar er is meer dan de algemene bbp-cijfers. Ook de onderliggende trends en de structurele veranderingen die bepalend zijn voor de groeicapaciteit van Europa verdienen (hernieuwde) aandacht. Het is dan ook van kritiek belang om de factoren die bijdragen tot de verwezenlijking van Europa 2020-streefcijfers te begrijpen en te bevorderen.

1.1. Gevolgen van de crisis

De houdbaarheid van de particuliere en overheidsfinanciën

In 2010 waren de overheidstekorten in de EU gemiddeld opgelopen tot 6,5 % van het bbp; tegen 2015 zullen zij naar verwachting zijn afgenomen tot 2,7 %¹¹. Dit is het gevolg van de enorme inspanningen die verscheidene lidstaten, met name in 2011 en 2012, hebben geleverd om de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën te herstellen¹². Door de oplopende tekorten en de stagnerende groei zijn de overheidsschulden echter sterk toegenomen, van gemiddeld 60 % vóór de crisis tot 80 % in 2010. Naar verwachting zullen zij in 2015 tot 89,5 % zijn opgelopen¹³. Nu de groei weer aantrekt en de tekorten teruglopen, zal de bruto overheidsschuld in 2015 naar verwachting afnemen. Het wordt voor het veiligstellen en vormgeven van de toekomst van de Europese sociale en groeimodellen steeds belangrijker om de overheidsuitgaven te verbeteren, de efficiëntie van de overheidsdiensten te bevorderen en de belastingstelsels groeivriendelijker te maken. Dit kan onder meer door de belastingdruk van arbeid te verschuiven naar andere belastinggrondslagen, die samenhangen met consumptie, eigendom en vervuiling.

Ook de particuliere schuldenlasten – van huishoudens en bedrijven – waren in bepaalde landen al bijzonder groot en zijn door de crisis nog gegroeid. Het terugdringen van financiële risico's geniet bij veel private actoren prioriteit. Dit heeft als nadeel dat de groei enige tijd kan worden afgeremd, met name bij geringe groei en lage inflatie.

De financiële sector stabiliseert enigszins, maar de toegang tot financiering is in bepaalde delen van de EU nog steeds beperkt

¹¹ Zie de economische winterprognose 2014 van de Commissie voor de meest recente en gedetailleerde gegevens, "Winter 2014 - European Economy 2/2014".

¹² COM(2013) 800.

¹³ Zie de economische winterprognose 2014 van de Commissie voor de meest recente en gedetailleerde gegevens, "Winter 2014 - European Economy 2/2014".

Over het geheel genomen vertonen de financiële markten al enige maanden bemoedigende ontwikkelingen, maar deze moeten nog doorwerken in de reële economie en de financiële sector is in een aantal opzichten nog steeds kwetsbaar. Nadat de bancaire kredietverlening aan kmo's sinds 2008 24 opeenvolgende kwartalen was teruggelopen, zijn er in het eerste kwartaal van 2014 voor het eerst aanwijzingen dat de kredietverlening versoepelt¹⁴. De toegang tot financiering is in grote delen van de EU echter nog steeds een probleem en verschilt per lidstaat, wat op marktfragmentatie duidt.

Stijgende werkloosheid en armoede

De werkloosheid in Europa is door de crisis sterk toegenomen: van 7,1 % in 2008 tot een piek van 10,9 % in 2013. Aangezien er enige tijd verstrijkt voordat herstel tot netto banengroei leidt, zal de werkloosheid in de nabije toekomst naar verwachting slechts langzaam afnemen (10,4 % in 2015¹⁵).

De situatie heeft een chronisch karakter gekregen. De langdurige werkloosheid – d.w.z. het aantal mensen dat langer dan een jaar werkloos is – is tussen 2008 en 2012 met 2.1 procentpunt gestegen (van 2,6 % tot 4,7 %). Dit kan op een toename van de structurele werkloosheid duiden, die vérstrekkende gevolgen voor de beroepsbevolking en het groeipotentieel van de economie heeft, maar een en ander heeft ook zijn weerslag op het politieke en sociale weefsel van de EU. Daarbij gaat het met name om toenemende armoede en sociale uitsluiting (zie hieronder).

Deze situatie verschilt sterk per land en per regio. Zo bedroeg de werkloosheid in 2013 slechts 5,0 % in Oostenrijk en maar liefst 27,6 % in Griekenland. Werkloosheid treft alle leeftijdsgroepen, maar de situatie is met name moeilijk voor 55-plussers en jongeren. De jeugdwerkloosheid – het percentage werklozen van 15-24 jaar – bedroeg in 2013 gemiddeld 23,3 % in de EU, en maar liefst 59,2 % in Griekenland en 55,7 % in Spanje. Een andere bron van zorg is het stijgende percentage jongeren dat geen werk heeft en evenmin onderwijs of een opleiding volgt (13,2 % in 2012).

Verschillen binnen de EU

Hoewel er voorheen ook al forse verschillen bestonden binnen de EU, heeft deze ernstige crisis een aantal door de jaren heen gegroeide onevenwichtigheden aan het licht gebracht en ertoe geleid dat de verschillen tussen en vaak ook binnen de lidstaten nog groter worden. Hoewel het in tijden van extreme tegenspoed bijzonder is moeilijk om cyclische en structurele trends van elkaar te onderscheiden, dreigt een aantal effecten van de crisis lang aan te houden. Zo zijn de verschillen binnen de EU toegenomen wat betreft de economische situatie en prestaties. Deze diversiteit blijkt ook uit de mate waarin de doelstellingen van Europa 2020 worden verwezenlijkt.

¹⁴ Europese Centrale Bank, Bank Lending Survey, januari 2014.

¹⁵ Zie de economische winterprognose 2014 van de Commissie voor de meest recente en gedetailleerde gegevens, Winter 2014 - European Economy 2/2014.

1.2. Langetermijntrends die van invloed zijn op de groei

De Europa 2020-strategie werd gestart met het oog op de langetermijnproblemen van de EU. Sommige problemen stonden tijdens de crisis volop in de belangstelling, andere zijn soms over het hoofd gezien doordat er nog zoveel andere dringende kwesties op de politieke agenda stonden. De meeste problemen die in 2010 zijn vastgesteld, doen zich nog steeds voor en een deel daarvan is zelfs groter geworden.

Maatschappelijke veranderingen

De Europese samenleving ondergaat interne en mondiale krachten en is volop in beweging. Dat vergt aanpassing van iedereen, of het nu gaat om nieuwe stedelijke en landelijke levenswijzen, nieuwe consumptie- en mobiliteitspatronen, nieuwe en meer diverse gezinsmodellen of de grotere rol van technologie in het dagelijks leven. Er zijn met name twee ontwikkelingen waar de Europa 2020-strategie op moet inspelen.

Ten eerste zorgt de vergrijzing van de Europese bevolking voor nieuwe kansen en problemen. Vergrijzing is een geleidelijk maar zeer concreet proces: de mediane leeftijd in Europa – de leeftijd die de bevolking in twee gelijke helften verdeelt – is van 35,7 jaar in 1992 toegenomen tot 41,5 jaar in 2012 en zou tegen 2050 kunnen oplopen tot 52,3 jaar. In de periode 1990-2050 zal de populatie 65-plussers in de EU waarschijnlijk verdubbelen.

Vergrijzing heeft ingrijpende gevolgen voor de Europese maatschappij en economie. Door de demografische ontwikkelingen blijft netto migratie noodzakelijk. Sinds 1992 overstijgt de netto migratie de natuurlijke bevolkingsaanwas (het verschil tussen het geboorte- en sterftecijfer); inmiddels is migratie goed voor twee derde van de bevolkingsaanwas in Europa. Economische afhankelijkheid – de verhouding tussen het aantal mensen zonder en met werk – zal van 1,32 in 2010 waarschijnlijk oplopen tot 1,47 in 2030. Bij een dergelijke grijze druk wordt het moeilijker dan ooit om te waarborgen dat onze welzijnszorg zowel sociaal adequaat als financieel houdbaar blijft. De beroepsgeschikte bevolking zal krimpen en verouderen. Dit beperkt het Europese groeipotentieel, tenzij de EU erin slaagt meer mensen aan werk te helpen en ervoor zorgt dat er productiever en langer, overeenkomstig de toegenomen levensverwachting en gezonde levensjaren, wordt gewerkt.

Ten tweede heeft de crisis eens te meer de aandacht gevestigd op de vraag in hoeverre de door groei gegenereerde welvaart doeltreffend en eerlijk wordt verdeeld. Terwijl het bbp en de welvaart over de hele linie zijn blijven toenemen, is ook de ongelijkheid in Europa – evenals in andere ontwikkelde landen – sinds het midden van de jaren '80 steeds groter geworden. Momenteel worden de inkomsten in de EU erg ongelijk verdeeld: gemiddeld ontvingen de 20 % topverdieners in 2012 5,1 maal meer dan de 20 % met de laagste inkomsten. Deze verhouding verschilde sterk per lidstaat: zo bedroeg zij 3,4 in Slovenië en 3,5 Tsjechië, en 6,0 of meer in Griekenland, Roemenië, Letland en Bulgarije. De ongelijkheid was het grootst in Spanje (7,2). Door de crisis is de ongelijkheid waarschijnlijk nog toegenomen en zijn de stelsels voor herverdeling nog verder onder druk komen te staan. De kwestie van rechtvaardige verdeling maakt het nog lastiger om de problemen van de Europese economieën te verhelpen.

Mondialisering van de handel

De EU is 's werelds grootste exporteur van en handelaar in goederen. De Unie is ook de grootste handelaar in diensten, met bovendien nog een sterk groeipotentieel. Volgens schattingen zal in de komende 10 tot 15 jaar 90% van de mondiale groei buiten de EU worden gegenereerd. De EU heeft er dan ook alle belang bij ervoor te zorgen dat haar bedrijfsleven bijzonder concurrerend blijft en nieuwe markten kan betreden om haar voordeel te doen met deze groeibronnen.

Mondialisering draait niet alleen om het bevorderen van handel en uitwisselingen. Het gaat erom deel van wereldwijde waardeketens uit te maken en producten, diensten en technologieën te leveren die geen enkel land zelfstandig zou kunnen produceren. Het gaat er ook om de voorwaarden tot stand te brengen voor een evenwichtig partnerschap en een evenwichtige ontwikkeling tussen landen, te beginnen in Europa's buurlanden.

Het internationale concurrentievermogen van de EU begint in Europa. De EU profiteert enorm van de op haar eigen interne markt gebaseerde integratie in de wereldeconomie: twee derde van de goederenhandel van de EU vindt momenteel binnen de grenzen van de Unie plaats. Het wereldwijde succes van Europese bedrijven op het gebied van de internationale handel berust niet alleen op nationale troeven, maar is ook het gevolg van de rol die leveranciers in andere EU-landen spelen in het kader van grensoverschrijdende waardeketens. Deze vormen een krachtige stimulans voor het concurrentievermogen. Overigens is gebleken dat kmo's die actief zijn op internationale markten sneller groeien en innovatiever zijn dan kmo's die alleen de lokale markt bedienen.

Tijdens de crisis profiteerde de EU rechtstreeks van handel als aanjager van groei, waardoor zij haar sterke positie op de wereldmarkt kon behouden. Hoewel de economie van de EU sterk afhankelijk is van ingevoerde energie, wordt ervan uitgegaan dat de lopende rekening in 2015 een overschot van circa 1,5 % van het bbp zal vertonen (rekening houdend met handel binnen de EU), tegenover een tekort van 0,5 % van het bbp in 2010. Deze trend duidt er ook op dat veel lidstaten erin slagen hun concurrentievermogen te herstellen en hun uitvoer te vergroten.

Productiviteitsontwikkelingen en het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ITC)

De groei van Europa loopt al dertig jaar achter bij die van andere ontwikkelde economieën en deze steeds grotere achterstand is voor een groot deel het gevolg van de geringe productiviteitsgroei. De productie van de eurozone bedroeg in 1980 90 % van het bbp per hoofd van de bevolking in de VS, maar belooft inmiddels circa 70 % en in verscheidene economieën van de eurozone minder dan 60 %¹⁶. Er wordt dikwijls gesuggereerd dat gefaseerde en zorgvuldig op de economie afgestemde hervormingen op de producten-, diensten- en arbeidsmarkten op de lange termijn aanzienlijke

¹⁶ IMF, "Jobs and Growth: supporting European Recovery", 2014.

productiviteitsgroei zouden kunnen opleveren. De voordelen zouden groter zijn in landen in de periferie, omdat er daar meer hervormingen mogelijk zijn, maar ook door de positieve spillovereffecten vanuit het centrum van de eurozone. Voor de productiviteit is het verder van belang dat het menselijk kapitaal wordt verbeterd en dat de onderzoeks-, onderwijs- en opleidingssystemen zowel beter gaan presteren als nadrukkelijker tot innovatie aanzetten. Nu de Europese populatie in de beroeps geschikte leeftijd verouderd en krimpt, komt het er des te meer op aan om productiviteitswinst krachtig te stimuleren als groeibron.

Moderne elektronische communicatie- en onlinediensten, waaronder e-overheid, zijn op zich al belangrijke economische sectoren, maar als hefboom voor groei en productiviteit ook van cruciaal belang voor de economie als geheel. Dat Europa minder in ICT investeert en er ook minder gebruik van maakt, draagt in hoge mate bij tot de arbeidsproductiviteitskloof tussen de EU en de VS. Ook wat investeringen in geavanceerde communicatie-infrastructuur betreft, loopt de EU achter bij haar belangrijkste concurrenten, met name waar het gaat om mobiele infrastructuur. De gemiddelde snelheid voor mobiele data in de EU bedraagt de helft van die in de VS¹⁷, en mondiaal gezien telt Europa slechts 6 % van de mobiele 4G-abonnementen. Terwijl in Zuid-Korea 58 % van de huishoudens op een glasvezelnetwerk is aangesloten, gaat het in Europa om slechts 5 %. Van de Europese huishoudens heeft 54 % toegang tot nieuwegeneratienetwerken van meer dan 30 Mbps. In de nieuwe gegevenseconomie telt de waardeketen nauwelijks Europese ondernemingen.

Druk op middelen en zorgen om milieu

In de loop van de twintigste eeuw is het gebruik van fossiele brandstoffen wereldwijd met een factor 12 toegenomen; de materiële hulpbronnen worden 34 maal intensiever aangesproken. Momenteel verbruikt iedereen in de EU 15 ton materiaal per jaar. Daarvan is 5 ton afval, waarvan de helft naar de stortplaats gaat. Ondernemingen worden geconfronteerd met stijgende kosten van essentiële grondstoffen, energie en mineralen. Het ontbreken van voorzieningszekerheid en de prijsvolatiliteit van deze hulpbronnen hebben een nadelige invloed op de economie. De bronnen van mineralen, metalen en energie, alsook de voorraden vis, hout, water, vruchtbare bodem, zuivere lucht en biomassa en de biodiversiteit staan onder druk, net als de stabiliteit van het klimaatsysteem. De vraag naar levensmiddelen, diervoeders en vezels zal tegen 2050 wellicht met 70 % zijn gestegen, terwijl 60 % van 's werelds grootste ecosystemen die deze hulpbronnen produceren, al is afgebroken of niet duurzaam wordt gebruikt¹⁸. De water- en luchtkwaliteit is in vele delen van Europa nog steeds problematisch. Door niet-duurzaam landgebruik wordt vruchtbare bodem uitgeteerd, terwijl de bodemaantasting doorgaat en het gebruik van groene infrastructuur nog altijd suboptimaal is. Evenzo bedreigt het niet-duurzame gebruik van zeeën het kwetsbare evenwicht van mariene ecosystemen. Dit heeft ook zijn weerslag op economische sectoren als visserij en toerisme.

¹⁷ "The state of the Internet", Akamai (vierde kwartaal 2012), Cisco VNI Mobile Forecast (2013).

¹⁸ COM(2011) 571.

Ons economisch systeem moedigt het inefficiënt gebruik van hulpbronnen nog steeds aan door een aantal ervan onder de werkelijke kostprijs te verkopen. De World Business Council for Sustainable Development schat dat er tegen 2050 4 tot 10 keer efficiënter zal moeten worden omgegaan met natuurlijke hulpbronnen en dat tegen 2020 al een aanzienlijke verbetering nodig is. Ook vanuit bedrijfs oogpunt is het aanmoedigen van efficiënter gebruik van hulpmiddelen zeker zinvol; het kan bedrijven concurrerender en winstgevender maken. Het kan ook de werkgelegenheid en economische groei bevorderen: tijdens de crisis is gebleken dat maatregelen om de energie-efficiëntie van woningen te verbeteren de lokale werkgelegenheid krachtig stimuleerden. Bovendien zullen ze mettertijd besparingen opleveren.

1.3. Vorderingen met betrekking tot de Europa 2020-doelstellingen

Uiteraard verschilt als gevolg van de hierboven beschreven ontwikkelingen de mate waarin de doelstellingen van Europa 2020 tot dusver zijn verwezenlijkt (zie bijlage 2). De crisis heeft duidelijk gevolgen gehad, met name voor de werkgelegenheids- en armoedecijfers. Ook de verwezenlijking van de andere doelstellingen is onder druk komen te staan. De crisis heeft alleen een positief effect gehad op de vermindering van de CO₂-uitstoot. Ook zijn de prestatieverschillen tussen de lidstaten op gebieden als werkgelegenheid en O&O groter geworden. Daarnaast zijn de verschillen in beleidsrespons van de lidstaten van invloed geweest op de vorderingen.

Ondanks de crisis zijn er ook positieve structurele ontwikkelingen, bijvoorbeeld met betrekking tot het onderwijsniveau, de totstandbrenging van een duurzamer energiemix en de vermindering van de koolstofintensiteit van de economie. Dat de arbeidsparticipatie in een aantal landen gedurende de crisis betrekkelijk veerkrachtig bleek te zijn, zou er in samenhang met de in de voorgaande periode geboekte vooruitgang ook op kunnen wijzen dat de arbeidsmarkt er beter voorstaat dan voorheen.

Onder het volgende kopje worden de belangrijkste ontwikkelingen behandeld op elk van de vijf gebieden waarop de streefcijfers betrekking hebben.

De arbeidsparticipatie van de bevolking tussen 20 en 64 jaar optrekken tot minstens 75 %

De arbeidsparticipatie in de EU bedroeg 68,4 % in 2012, tegenover 68,5 % in 2010 en 70,3 % in het topjaar 2008. Op grond van de recente trends wordt ervan uitgegaan dat de participatie tegen 2020 zal zijn toegenomen tot zo'n 72%. Als de nationale streefcijfers worden gehaald, zou de participatie oplopen tot 74%, iets minder dan de 2020-doelstelling.

De nationale prestaties lopen sterk uiteen: in Zweden en Duitsland is de arbeidsparticipatie hoog en komen de nationale streefcijfers in zicht, terwijl Spanje, Griekenland, Bulgarije en Hongarije het verst achterlopen. De meeste topscoorders op het gebied van arbeidsparticipatie zijn er sinds 2000 opmerkelijk op vooruitgegaan. De arbeidsparticipatie is tussen 2000 en 2012 het sterkst teruggelopen in de meeste

landen waar de participatiegraad momenteel het laagst is. De situatie op de arbeidsmarkt varieert ook sterk per regio, wat duidt op een gebrek aan juiste vaardigheden en op een beperkte geografische mobiliteit binnen de EU. Tijdens de crisis zijn veel lidstaten begonnen aan hervormingen waardoor de arbeidsmarkten in de toekomst veerkrachtiger zullen zijn, ook al laten de resultaten voorlopig op zich wachten.

Om de doelstelling van 75 % te halen, moeten nog circa 16 miljoen mannen en vrouwen aan een baan worden geholpen. Hoewel een groot contingent hoogopgeleide jongeren inzetbaar zal zijn, moet er om de doelstelling te kunnen verwezenlijken ook een beroep worden gedaan op het grote arbeidspotentieel dat goeddeels bestaat uit vrouwen, ouderen en inactief gebleven volwassenen, onder wie migranten. De laatste twee groepen zijn dikwijls lager opgeleid dan de rest van de beroepsgeschikte bevolking. Dit betekent dat het wellicht lastiger is om hen aan het werk te krijgen, maar ook dat zij waarschijnlijk zullen toetreden tot het lager opgeleide deel van de werkzame beroepsbevolking, terwijl er aanwijzingen zijn dat er in de toekomst juist meer behoefte aan hoogopgeleide arbeidskrachten zal zijn. Het blijft voor de doelstellingen inzake arbeidsparticipatie dan ook van cruciaal belang om een actief arbeidsmarktbeleid te voeren, gekoppeld aan strategieën voor een leven lang leren en brede integratiemaatregelen.

Gecombineerde publieke en private investeringen in O&O optrekken tot 3% van het bbp

Aangezien het percentage investeringen in onderzoek en ontwikkeling in 2012 slechts 2,06 % bedroeg en sindsdien nauwelijks is gestegen, wordt de doelstelling om in 2020 tot 3 % te komen waarschijnlijk niet gehaald. Naar verwachting zal het percentage investeringen in O&O tegen 2020 zijn toegenomen tot 2,2 %. Als de lidstaten hun nationale streefcijfers alsnog halen, kan dit oplopen tot 2,6 %.

Sinds 2000 hebben de meeste lidstaten het percentage publieke en private investeringen in O&O al opgevoerd (met uitzonderingen van enkele landen als Kroatië, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en Zweden). Estland heeft zijn O&O-investeringen in de periode 2000-2012 het sterkst opgevoerd en besteedt hier inmiddels meer aan dan het EU-gemiddelde.

De uitstoot van broeikasgassen met ten minste 20 % verminderen ten opzichte van 1990, het aandeel van duurzame energiebronnen in het finaal energieverbruik verhogen tot 20 % en streven naar een verhoging van de energie-efficiëntie met 20 %

Het is zeker haalbaar om deze doelstellingen tegen 2020 te verwezenlijken en de vooruitgang is reeds merkbaar.

- De EU was er in 2012 al in geslaagd om de uitstoot van broeikasgassen met 18 % te verminderen. Het huidige klimaat- en energiebeleid heeft zoden aan de dijk gezet en ook de economische neergang heeft in belangrijke mate bijgedragen tot de vermindering van de uitstoot. Hoewel de economie momenteel weer aantrekt, ligt het dankzij structurele verbeteringen in de rede dat er tegen 2020 verdere

voortgang zal zijn geboekt en dat de uitstoot van broeikasgassen daardoor terug zou kunnen worden gebracht tot 24 % van de uitstoot in 1990, waarmee het streefcijfer zelfs wordt overtroffen¹⁹. Volgens nationale ramingen zou het huidige beleid in 13 lidstaten echter niet volstaan om de nationale streefcijfers tegen 2020 te halen.

- Het aandeel hernieuwbare energiebronnen is al toegenomen van 7,5 % in 2000²⁰ tot 14,4 % in 2012²¹. De doelstelling om tegen 2020 tot 20 % te komen lijkt zeker haalbaar en wordt wellicht nog overtroffen (ca. 21 %). Door deze voortgang is de EU wereldwijd de grootste investeerder in hernieuwbare energie. Zo beschikte de EU eind 2012 over ca. 44 % van alle elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen (met uitzondering van waterkracht).
- Het primaire energieverbruik daalde tussen het piekjaar 2006 en 2012 met ongeveer 8 %. Om het streefcijfer in 2020 te halen, moet het verbruik met nog eens 6,3 % worden verminderd. De afname van het verbruik is grotendeels het gevolg van de economische neergang. Herstel zou de mate waarin de doelstelling wordt verwezenlijkt dan ook kunnen beperken. Maar er vinden ook structurele verschuivingen plaats: de energie-intensiteit van de EU-economie is tussen 1995 en 2011 met 24 % afgenomen, terwijl de verbetering in de industrie ongeveer 30 % was.

Afgezien van de kortetermijngevolgen van de crisis slaagt de EU er over het geheel genomen in om economische groei en de uitstoot van broeikasgassen geleidelijk aan te ontkoppelen – tussen 1990 en 2012 is het bbp van de EU met 45 % gestegen, terwijl de uitstoot met 18 % is verminderd.

De schooluitval onder 10 % brengen en het percentage van de bevolking in de leeftijdsgroep van 30-34 jaar met een hogeronderwijsdiploma verhogen tot ten minste 40 %

Het is zeker haalbaar om deze doelstellingen tegen 2020 te verwezenlijken.

- Het percentage voortijdige schoolverlaters is gedaald van 15,7 % in 2005 tot 12,7 % in 2012 en de helft van de lidstaten heeft zijn streefcijfers al bereikt of nadert deze. Hoewel deze daling wellicht voor een deel moet worden toegeschreven aan de krappe arbeidsmarkt, zijn er ook tekenen die wijzen op structurele verbeteringen en deze trend zet naar verwachting door, zij het wat trager.
- Het percentage jongeren met een hogeronderwijsdiploma is gestegen van 27,9 % in 2005 tot 35,7 % in 2012. Hoewel de cijfers per land verschillen, wordt er van

¹⁹ In januari 2014 bracht de Commissie een kader tot stand voor het energie- en klimaatbeleid tot en met 2030. Een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 40 % ten opzichte van 1990, een bindende EU-brede doelstelling inzake hernieuwbare energie van ten minste 27 %, en hernieuwde ambities voor het energie-efficiëntiebeleid behoren tot de belangrijkste doelstellingen van het nieuwe kader – COM(2014) 15.

²⁰ Studie uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie.

²¹ EurObserv'ER.

uitgegaan dat deze trend structureel is en dat de 2020-doelstelling zal worden gehaald.

Het risico van armoede en sociale uitsluiting voor ten minste 20 miljoen mensen wegnemen

Het aantal mensen in de EU voor wie armoede en sociale uitsluiting dreigen (met inbegrip van mensen die moeten vrezen voor financiële armoede, kampen met materiële deprivatie of deel uitmaken van een huishouden zonder inkomsten uit arbeid) is toegenomen van 114 miljoen in 2009²² tot 124 miljoen in 2012.

De EU is dus verder verwijderd geraakt van haar streefcijfer – dat overeenkomt met 96,4 miljoen mensen tegen 2020 – en er is niets dat erop wijst dat hier snel verbetering in zal komen – tegen 2020 verkeren wellicht nog steeds om en nabij de 100 miljoen mensen op de rand van armoede. De situatie is met name in bepaalde lidstaten sterk verslechterd: meer mensen kampen met ernstige materiële deprivatie en het percentage huishoudens zonder inkomsten uit arbeid is opgelopen. De crisis heeft duidelijk gemaakt dat doeltreffende socialebeschermingsstelsels nodig zijn.

2. WERKT DE EUROPA 2020-STRATEGIE?

Of en zo ja, in hoeverre de Europa 2020-strategie heeft bijgedragen tot de bovenstaande ontwikkelingen staat nog te bezien. Later dit jaar zal een belangrijke openbare raadpleging worden gehouden om aanwijzingen en input voor de beoordeling te verzamelen. Niettemin kan een aantal voorlopige lessen worden getrokken wat de hoofdlijnen van de strategie betreft.

2.1. De rol van doelstellingen

De vijf algemene doelstellingen werden in 2010 vastgesteld als ambitieuze, doch haalbare EU-beleidsdoelstellingen. Ook zijn de indicatoren van belang voor het volgen van trends in de lidstaten. Afgezien van kwantificeerbare grootheden zijn de streefcijfers ook van invloed op de kwaliteit en aard van het Europese groeimodel. Zoals hierboven is uitgelegd, is de tot dusver geboekte voortgang gemengd.

Het gebruik van streefcijfers en indicatoren wordt regelmatig op EU-niveau besproken. Recentelijk is er met name aandacht aan besteed in het kader van de verbetering van de economische governance van de EU en de verdieping van de Economische en Monetaire Unie (EMU). De Commissie heeft verslag uitgebracht over de reikwijdte van de indicatoren die momenteel worden gebruikt en op EU-niveau beschikbaar zijn.

De centrale doelstellingen van Europe 2020 kennen echter een aantal beperkingen:

²² Gegevens van de EU-27.

- de doelstellingen zijn niet volledig. Op EU-niveau worden tal van gekwantificeerde doelstellingen en indicatoren gebruikt om prestaties bij te houden en verschillende landen en beleidsterreinen te vergelijken. Indicatoren waarnaar vaak wordt verwezen, hebben onder meer betrekking op de overheidsfinanciën in het kader van het stabiliteits- en groeipact. Ook zijn er twee nieuwe scoreborden ontwikkeld. Het ene moet bijdragen tot preventie en correctie in het kader van de nieuwe EU-procedure voor macro-economische onevenwichtigheden en het andere heeft betrekking op sociale en werkgelegenheidsindicatoren. Maar er zijn meer beleidsterreinen waarop andere beleidsdoelstellingen worden gehanteerd, die dikwijls in de loop der jaren door Raadsformaties zijn overeengekomen. Wat het vlaggenschipinitiatief "Een digitale agenda voor Europa" betreft, gaat het bijvoorbeeld om de dekking van breedbandinternet. Er is dus een tendens om gaandeweg voor te stellen indicatoren toe te voegen of te vervangen. Het is echter zaak om – net als bij de Lissabonstrategie – vast te houden aan de oorspronkelijke prioriteiten en de hoofdzaak niet uit het oog te verliezen;
- de doelstellingen zijn politiek bindend. Anders dan het stabiliteits- en groeipact en de nieuwe EU-procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, waarbij referentiewaarden of benchmarks zijn vervat in een juridisch bindend kader dat ook in mogelijke sancties voorziet, zijn de Europa 2020-doelstellingen wezenlijk politiek van aard. Er zijn echter twee nadrukkelijke uitzonderingen: de doelstellingen inzake de uitstoot van broeikasgassen en het gebruik van hernieuwbare energie. Deze zijn namelijk op EU-niveau vastgelegd in een juridisch bindend kader, waarin de waarden zijn vastgesteld die de lidstaten tegen 2020 moeten halen. De politieke aard van de doelstellingen hangt samen met de primaire rol die de nationale overheden overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel worden geacht te spelen bij de uitvoering van de strategie. Zo bleek het moeilijk om op EU-niveau overeenstemming te bereiken over onderwijsdoelstellingen en slaagden de lidstaten er niet in het eens te worden over één indicator voor armoedebestrijding, zodat er thans een uit drie componenten samengestelde indicator gangbaar is;
- er is nog altijd behoefte aan een kwalitatieve beoordeling. Elke doelstelling heeft zijn beperkingen. Zo is de doelstelling inzake O&O vooral gericht op "input", dat wil zeggen de betrokken publieke en private uitgaven. Daarom ontwikkelt de Europese Commissie op verzoek van de Europese Raad een aanvullende indicator, die ook de output op innovatiegebied in aanmerking neemt²³. Evenzo zeggen de doelstellingen inzake arbeidsparticipatie en onderwijs niet veel over de kwaliteit van de banen of over het niveau dan wel de adequaatheid van de verworven vaardigheden. Bovendien verhullen de gemiddelden op nationaal of EU-niveau dikwijls aanzienlijke verschillen tussen leeftijdsgroepen, mannen en vrouwen, en regio's. Het is dus van belang om de doelstellingen en de feitelijke situatie in de lidstaten te bezien in het licht van aanvullende indicatoren, meer specifieke analyses en kwalitatieve

²³

COM(2013) 624.

informatie. Ook zij erop gewezen dat sommige doelstellingen – zoals die inzake onderwijs – meer rechtstreeks onder de bevoegdheid van de overheid vallen, terwijl andere – zoals die inzake werkgelegenheid en de uitgaven voor O&O – bredere economische trends weerspiegelen.

Aan de centrale doelstellingen zijn echter duidelijke voordelen verbonden:

- de doelstellingen zijn kenmerkend voor de dynamische verandering die de Europa 2020-strategie beoogt. Het ontbreekt de EU niet aan indicatoren, maar het huidige pakket doelstellingen leidt ertoe dat de aandacht meer gericht is op de drie aspecten van het slimme, duurzame en inclusieve groeimodel van de strategie.
De doelstellingen geven de richting aan die op de langere termijn moet worden aangehouden om Europa's toekomst veilig te stellen; zij dienen als benchmarks voor het beleid. Bovendien hangen zij onderling nauw samen en versterken zij elkaar: als er voortgang wordt geboekt met betrekking tot één aspect, komt dat ook een ander aspect ten goede;
- de doelstellingen verankeren het beleid. Zoals blijkt uit de bijlage, hebben de lidstaten de EU-doelstellingen omgezet in eigen nationale streefcijfers. Deze cijfers maken het mogelijk om thema's en landen op doorzichtige wijze te vergelijken, hoewel er niet altijd evenveel bekendheid aan de cijfers wordt gegeven en zij ook niet altijd even ambitieus zijn. Zo hebben bepaalde lidstaten (België, Tsjechië, Duitsland, Spanje, Frankrijk en Litouwen) naast een algemene doelstelling inzake arbeidsparticipatie ook nationale streefcijfers voor beide geslachten vastgesteld. Gecumuleerd blijven de nationale doelstellingen echter achter bij de ambitie op EU-niveau. Zij dragen ook bij tot de controle en de bespreking van de voortgang op EU-niveau. Zo zijn zij al bijzonder nuttig gebleken voor de analyse die ten grondslag ligt aan de landspecifieke aanbevelingen en bij de bespreking van de prioriteiten voor de programmering van het Europese Investeringsfonds en de Structuurfondsen voor de periode 2014-2020 (zie hieronder);
- de doelstellingen zijn gemakkelijk controleerbaar. De feiten en cijfers over de doelstellingen zijn – evenals een schat aan gerelateerde indicatoren – eenvoudig beschikbaar op de portaalsite van Eurostat. Ook andere internationale instellingen hebben ontdekt dat gerichte analyses doeltreffende communicatiemiddelen zijn. Daarbij kan worden gedacht aan de OESO met haar rapporten over levenskwaliteit en haar PISA-enquête over alfabetisering, en aan de Wereldbank met haar publicaties over het gemak van zakendoen.

De doelstellingen staan niet op zichzelf. De centrale doelstellingen van Europa 2020 hebben weliswaar de nodige beperkingen, maar dragen er niettemin toe bij dat de verschillende aspecten van de strategie kunnen worden gemeten. Zij geven de richting aan en zorgen ervoor dat politici en beleidsmakers op nationaal en EU-niveau bij de les blijven.

2.2. De rol van de vlaggenschipinitiatieven en daarmee samenhangende EU-hefbomen

De vlaggenschipinitiatieven die in 2010 werden gepresenteerd, waren beknopte werkprogramma's voor de belangrijkste gebieden van de strategie. Zij omvatten een aantal specifieke maatregelen op nationaal en EU-niveau met betrekking tot thematische gebieden (zie bijlage 3). Het merendeel van de aanvankelijk geplande initiatieven is inmiddels door de Commissie gepresenteerd en een groot aantal is goedgekeurd, maar het is nog te vroeg om de follow-up en de impact ervan te beoordelen.

De Commissie heeft in het kader van haar jaarlijkse werkprogramma belangrijke beleids- en wetgevingsmaatregelen op EU-niveau voorgesteld en met de andere instellingen besproken. Uiteraard was er daardoor enige tijd gemoeid met de vaststelling en tenuitvoerlegging ervan. Er zijn nog andere zachte-wetgevingsinitiatieven ontwikkeld, soms met EU-financiering en dikwijls in nauwe samenwerking met de ministeries in de betreffende sectoren en de belanghebbenden op de betrokken beleidsterreinen. Deze initiatieven hebben in de praktijk wellicht een meer directe impact gehad. Bij de raadpleging zal de Commissie hier meer gegevens over verzamelen.

De vlaggenschipinitiatieven hebben niet alleen als katalysator voor EU-optreden gewerkt, maar ook in andere opzichten een blijvende bijdrage geleverd:

- zij bevorderen het onderlinge leren en de thematische kennis op EU-niveau, onder meer door netwerken en het verzamelen van gegevens. Zo is er een speciaal toezichtmechanisme ontwikkeld ter beoordeling van de voortgang die de lidstaten boeken bij de tenuitvoerlegging van de Europese onderzoeksruimte. Verder zijn er bijvoorbeeld de "digitale vergadering" van belanghebbenden en het jaarlijkse scorebord van de digitale agenda. Op verschillende beleidsterreinen wordt inmiddels meer aandacht besteed aan het industriële concurrentievermogen;
- ook hebben de vlaggenschipinitiatieven soms als leidraad voor het gebruik van EU-financiering in de periode 2007-2013 gediend en in een kader voor de planning van de EU-middelen voor de periode 2014-2020 voorzien. Zo heeft de Commissie in januari 2012 jeugdactieteams opgezet om de lidstaten waar de jeugdwerkloosheid het snelst steeg, te helpen om EU-middelen met het oog op deze prioriteit te herprogrammeren. Andere voorbeelden zijn de nieuwe, geïntegreerde aanpak van Erasmus+ en het nieuwe Horizon 2020-programma – voor EU-financiering van onderzoek en ontwikkeling – dat de nadruk legt op topwetenschap, industrieel leiderschap en het oplossen van maatschappelijke problemen en zo een aanvulling vormt op de doelstellingen van de innovatiepartnerschappen van de vlaggenschipinitiatieven. Verder is een deel van de middelen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling toegewezen aan investeringen in een koolstofarme economie;
- verscheidene vlaggenschipinitiatieven hebben in de lidstaten, zowel op regionaal als nationaal niveau, tot beleidsmaatregelen geleid die een aanvulling vormen op de EU-initiatieven, bijvoorbeeld op gebieden als de digitale economie of O&O. Zo draagt de ontwikkeling van slimme

specialisatiestrategieën op nationaal en regionaal niveau bij tot lokale groei. Verder hebben meer dan 20 lidstaten, evenals een aantal regio's, programma's opgestart in het kader van de digitale agenda.

Naast de vlaggenschipinitiatieven zijn er drie belangrijke beleidslijnen op EU-niveau die de doelen en middelen van de Europa 2020-strategie bevorderen:

- de Europese interne markt vormt met zijn 500 miljoen consumenten nog altijd de sterkste hefboom voor groei op EU-niveau en er zijn nieuwe stappen genomen om dit potentieel verder te ontsluiten. De Single Market Act I en II voorzagen in 24 kernacties op het gebied van onder meer de digitale economie, energie, transport, openbare aanbestedingen en consumentenbescherming, die de wetgever inmiddels heeft vastgesteld of binnenkort zal vaststellen. Jaarlijks wordt een verslag over de stand van de integratie opgesteld waarin zowel de geboekte vorderingen worden gemeld als de gebieden waarop nadere actie geboden is. Ook het concurrentiebeleid heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de interne markt. Verder is de aanzet gegeven tot strategische bezinning op en overleg over zaken als de langetermijnfinanciering van de economie;
- hoewel de EU-begroting overeenkomt met slechts ongeveer 1 % van het bbp van de EU, kan er een belangrijk stimulerend effect op de groei van uitgaan. Het nieuwe meerjarig financiële kader voor de periode 2014-2020 is nauw afgestemd op de prioriteiten van de Europa 2020-strategie, zoals blijkt uit de nieuwe opzet van de EU-programma's en de prioriteiten die zijn vastgesteld voor het investeren van EU-middelen in de lidstaten, ook wat de voorwaarden voor EU-steun betreft;
- de buitenlandagenda van de EU is een belangrijke bron van potentiële groei en werkgelegenheid. Wel zouden de interne en externe agenda's van de EU nog beter op elkaar kunnen worden afgestemd om te waarborgen dat Europa met één stem spreekt. Handel is een belangrijke hefboom voor groei en banen geworden door de rol van de externe vraag en de reikwijdte van de EU-agenda. Onderhandelingen met de Verenigde Staten en Japan zouden tot ambitieuze akkoorden moeten leiden en aanzienlijke economische winst moeten opleveren. Op gebieden als ontwikkelingsbeleid, mondiale normen, rampenrisicovermindering en de bestrijding van klimaatverandering is en blijft de EU als bijzonder actieve partner op het wereldtoneel opkomen voor haar doelen, waarden en belangen.

2.3. De rol van het Europees semester

Sinds de Europa 2020-strategie werd vastgesteld, is de economische governance van de EU aanzienlijk versterkt (zie tekstvak 1). Het Europees semester is een belangrijk mechanisme gebleken voor hervormingen op nationaal en EU-niveau: het zorgt ervoor dat de EU en de lidstaten hun economisch beleid en hun inspanningen voor meer groei en werkgelegenheid coördineren.

De belangrijkste stappen van het Europees semester worden beschreven in bijlage 1: de cyclus begint telkens met de jaarlijkse groeianalyse, waarin de Commissie de prioriteiten van de EU vaststelt. Vervolgens buigen de lidstaten zich hierover in de

aanloop naar de voorjaarsbijeenkomst van de Raad en wordt er gebruik van gemaakt bij het ontwikkelen van de nationale hervormingsprogramma's en stabiliteits- of convergentieprogramma's, die in april moeten worden gepresenteerd. De beoordeling van de programma's door de Commissie komt tot uitdrukking in de landspecifieke aanbevelingen en wordt vervolgens bekrachtigd door de Raad en de Europese Raad. Het Europees Parlement is inmiddels ook actief bij het proces betrokken, bijvoorbeeld via zijn parlementaire week begin januari, waarin de algemene prioriteiten worden besproken, alsook via de geregelde economische dialogen die het organiseert met belangrijke partijen op nationaal en EU-niveau. Ook de sociale partners zijn inmiddels nauwer betrokken bij het Europees semester²⁴.

De doelen van de Europa 2020-strategie worden in het kader van het Europees semester besproken en zijn ingebed in de verschillende stappen ervan. Zo dragen zij bij tot de vaststelling van de prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse, maken zij integrerend onderdeel uit van de analyse waarop de jaarlijkse landspecifieke aanbevelingen berusten, en wordt de lidstaten verzocht om verslag uit te brengen over de voortgang die zij hebben geboekt met betrekking tot de doelstellingen in hun nationale programma's.

De eerste resultaten kunnen inmiddels worden geïnventariseerd:

- het Europees semester is een betrouwbaar kader voor beleidsuitvoering gebleken en inmiddels zijn naar aanleiding van de jaarlijkse landspecifieke aanbevelingen de eerste beleidshervormingen ingevoerd, zoals uit de jaarlijkse groeianalyse 2014 blijkt.²⁵ De combinatie van EU-prioriteiten en landspecifieke aanbevelingen is van belang om recht te doen aan de bijzondere omstandigheden van elke lidstaat. Hoewel gemeenschappelijke doelstellingen richtinggevend zijn en kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van een gezamenlijke hervormings- en moderniseringsagenda, volgt de EU geen uniforme aanpak. De richtsnoeren worden afgestemd op de betrokken lidstaat en mettertijd bijgesteld;
- het Europees semester voorziet in geïntegreerd toezicht en helpt de economische en begrotingsprioriteiten op elkaar af te stemmen. Het maakt duidelijk hoe belangrijk het is de overheidsfinanciën blijvend gezond te maken, het economisch groeipotentieel optimaal te benutten, en daarbij rekening te houden met aandachtspunten op nationaal en EU-niveau;
- het semester heeft zowel de contacten tussen de EU en de lidstaten als de interactie tussen de lidstaten onderling bevordert en er zo toe bijgedragen dat de EU bijeen blijft. Het tijdschema en de procedures van het Europees semester zijn bijgesteld en liggen nu min of meer vast. Het semester zet aan tot proactief overleg op EU-niveau om te voorkomen dat problemen ontstaan of groter worden (voordat er nationale beslissingen worden genomen) en tot regelmatige voortgangscontrole (met richtsnoeren en eventuele sancties voor het geval corrigerende maatregelen nodig zijn);

²⁴ COM(2013) 690, Versterking van de sociale dimensie van de Economische en Monetaire Unie, 2.10.2013.

²⁵ COM(2013) 800.

- de analytische en toezichtcapaciteit op EU-niveau is versterkt. De nieuwe economische governance van de EU berust op een krachtiger en sterker geïntegreerde feitenbasis voor de uitvoering. Zo wordt er beter gebruik gemaakt van gedeelde analytische kaders, indicatoren en beleidsevaluaties. De ervaring van landen waarop een macro-economisch aanpassingsprogramma van toepassing is, dat losstaat van de formele procedures van het Europees semester, zijn daarvan een extreem, doch veelzeggend voorbeeld: de Commissie en veel lidstaten hebben aanzienlijke middelen moeten inzetten, ook in het veld, om deze lidstaten rechtstreekse en concrete ondersteuning te bieden, door middel van beleidsadviezen en technische bijstand op administratief niveau. Dit is exemplarisch voor de schaal waarop ervaring binnen de EU kan worden gedeeld;
- bepaalde ideeën voor de voltooiing van de EMU-architectuur worden nog besproken. Het gaat onder meer om een mechanisme ter vereenvoudiging van de coördinatie vooraf van plannen voor grote economische hervormingen die belangrijke gevolgen voor andere lidstaten zouden kunnen hebben, en om onderlinge contractuele afspraken en de daarmee samenhangende solidariteitsmechanismen (zoals financiële prikkels).

Ook tekent zich een aantal startproblemen en -beperkingen af:

- door de urgentie van de crisis viel het niet altijd mee om een evenwicht te vinden tussen de zaken die onmiddellijk moesten worden aangepakt en de langetermijnbehoeften. Landspecifieke aanbevelingen zijn altijd op slechts enkele geselecteerde gebieden gericht en suggereren concrete stappen voor het daaropvolgende jaar: Rome is niet op één dag gebouwd. Wel is het van essentieel belang dat dergelijke stappen worden ingegeven door een duidelijke visie op de langere termijn. In een aantal gevallen benadrukken de landspecifieke aanbevelingen van 2013 dat de begrotingsdoelstellingen er niet toe moeten leiden dat aan bepaalde groeibevorderende uitgaven wordt getornd. Nu Europa van de crisis herstelt, zal er steeds minder prioriteit aan noodsituaties hoeven te worden gegeven;
- het welslagen van het semester is niet alleen afhankelijk van de inzet van de lidstaten, met name wat de uitvoering van de aanbevelingen betreft, maar ook van de collectieve capaciteit van de EU-actoren om deze problemen als zaken van gemeenschappelijk belang aan te pakken en een scherp multilateraal toezicht te waarborgen. Daartoe zou de rol van de verschillende actoren kunnen worden verduidelijkt en versterkt. Zo zijn de verschillende Raadsformaties de wederzijdse beoordeling en het multilaterale toezicht bijvoorbeeld ten goede gekomen;
- succes is alleen haalbaar als alle relevante actoren – regeringen, parlementen, regionale en lokale overheden, sociale partners en alle belanghebbenden – zich alert en betrokken betonen. In veel lidstaten zouden de verschillende belanghebbenden nauwer bij de uitvoering van de strategie kunnen worden betrokken. In dit kader zou de rol van de nationale hervormingsprogramma's moeten worden herzien. Op Europees niveau hebben het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie bijzonder actief en

nauwlettend gevolgd. In de lidstaten hebben zij tot actie aangezet, ook op regionaal en lokaal niveau, overeenkomstig de gelaagde bestuursstructuur van de EU. De Commissie heeft ook haar vertegenwoordigers in de lidstaten versterkt om de contacten met de autoriteiten en belanghebbenden in de lidstaten te verbeteren;

- de stapeling van procedures, documenten en juridische maatregelen op EU-niveau dreigt een al te zware wissel te trekken op het proces en ten koste te gaan van de duidelijkheid. Ook kunnen veranderingen in het tijdschema hun weerslag hebben op de betrokkenheid van bepaalde actoren. Het komt er de komende jaren dus op aan om de institutionele en administratieve infrastructuur waarop het Europees semester stoelt, te versterken en te waarborgen dat het een gericht en politiek aangestuurd proces blijft (en geen bureaucratische wending neemt).

Het komt dan ook goed uit dat zowel het Europees semester als de Europa 2020-strategie dit jaar wordt beoordeeld.

CONCLUSIE

De Europa 2020-strategie is in 2014 niet minder nodig dan in 2010 het geval was.

De EU staat al tientallen jaren voor verdere economische integratie en dus voor steeds grotere stromen goederen, diensten, arbeid en financiën binnen de EU. Dit heeft ertoe bijgedragen dat de verschillen tussen de inkomens en levensstandaarden van de verschillende lidstaten kleiner worden. De EU wordt dan ook wel aangeduid als een unieke "convergentiemachine"²⁶. Als gevolg van de opeenstapeling van onevenwichtigheden en de druk van de crisis is dit convergentieproces in bepaalde delen van Europa wel vertraagd of zelfs omgekeerd.

Nu de EU de zwaarste economische en financiële crisis van een hele generatie achter zich laat, moet zij haar strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei versterken, zodat zij aan de verwachtingen van haar burgers kan voldoen en haar rol in de wereld kan behouden. De tweede periode van vijf jaar vóór 2020 nadert: een uitgelezen moment om de strategie te herzien en ervoor te zorgen dat de EU de juiste beleidsprioriteiten kan vaststellen voor na de crisis.

De analyse in deze mededeling wijst uit dat de doelstellingen en vlaggenschipinitiatieven van de Europa 2020-strategie gemengde ervaringen hebben opgeleverd. De EU is op weg om de streefcijfers voor onderwijs, klimaat en energie te halen of zeer dicht te benaderen. Voor arbeidsparticipatie, O&O en armoedebestrijding ligt dat anders. Toch hebben de EU-streefcijfers geholpen om de achterliggende langere-termijnaspecten voor ogen te houden die in maatschappelijk en economisch opzicht van cruciaal belang zijn voor de toekomst van de EU. De toetsing van nationale gegevens aan deze centrale streefcijfers vestigt de aandacht op meerdere pijnlijke trends – een groeiende kloof tussen de best en de minst presterende landen, en een steeds bredere kloof tussen regio's binnen en buiten de lidstaten. De crisis heeft ook duidelijk gemaakt dat rijkdom en inkomen steeds ongelijker worden verdeeld. De

²⁶ Wereldbank, "Golden growth – restoring the lustre of the European economic model", 2012.

ervaring wijst ook uit dat de actieve betrokkenheid en deelname van regio's en steden – die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van veel EU-beleid – van cruciaal belang is voor de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen. Aan dit soort problemen moet aandacht worden besteed bij de beoordeling en de daaropvolgende herziening van de strategie.

De economische governance van de EU, die ieder jaar plaatsvindt via het Europees semester, is de laatste jaren aanzienlijk verbeterd en kan uitgroeien tot een krachtig instrument voor het nastreven van de prioriteiten die na de crisis in acht moeten worden genomen om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te kunnen verwezenlijken. Op grond van de lessen die zijn geleerd in het kader van het Europees semester is een aantal belangrijke EU-beleidsinitiatieven ontwikkeld, zoals het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020 en de bijbehorende programma's. Deze initiatieven moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen en een basis leggen waarop de EU en de lidstaten nieuw beleid kunnen vaststellen.

In deze mededeling analyseert de Commissie wat er tot dusver tot stand is gebracht in het kader van de Europa 2020-strategie. In menig opzicht is deze eerste periode gebruikt om de grondslag te leggen voor de resultaten die de komende jaren zichtbaar moeten worden. Ook heeft de Commissie geprobeerd duidelijk te maken welke gevolgen de crisis heeft gehad voor de beoogde resultaten.

De Commissie heeft vooralsnog geen beleidsconclusies of -aanbevelingen geformuleerd. Gelet op de enorme veranderingen die de EU, de lidstaten, de steden en de regio's hebben ondergaan als gevolg van de crisis, acht de Commissie het noodzakelijk om alle belanghebbenden in de EU te raadplegen over de lessen die moeten worden getrokken en over de belangrijkste uitgangspunten voor de volgende fasen van de EU-groeistrategie voor na de crisis. De Commissie zal op basis van de analyse in deze mededeling een openbare raadpleging organiseren waarbij alle belanghebbende partijen worden uitgenodigd om hun standpunten kenbaar te maken. Na de raadpleging zal de Commissie begin 2015 voorstellen indienen voor het vervolg van de strategie.