

## **Notitie – Institutionele Hervormingen uit het Draghi Rapport: Noodzaak, Doelstellingen en Hervormingen**

Catherine E. De Vries, Generali Endowed Chair in European Policies, Bocconi University, Milaan

### Noodzaak

Op 9 september van dit jaar publiceerde de voormalig ECB-president en Italiaanse premier Mario Draghi zijn langverwachte rapport over het concurrentievermogen van de Europese economie. In zijn rapport stelt Draghi dat gezien de negatieve demografische trends waarmee de Europese Unie (EU) op de lange termijn te kampen heeft en het ontbreken van een gemeenschappelijk geïntegreerd migratiebeleid, het bevorderen van innovatie en arbeidsproductiviteit in de toekomst de enige twee motoren zullen zijn voor duurzame groei op het Europese continent. Het verbeteren van het Europese concurrentievermogen is volgens Draghi niet alleen economisch van belang, maar ook geopolitiek gezien. Tegen de achtergrond van de oorlogen in Oekraïne en Gaza en een groeiende verwijdering tussen China en de Verenigde Staten, geeft een betere concurrentiepositie Europa een luider stem op het wereldtoneel.

De groeiende machtsstrijd tussen de Verenigde Staten en China luidt namelijk een nieuw tijdperk van machtspolitiek in waarbij kleine staten de biljartballen dreigen te worden in het spel tussen de keuen van grootmachten. Op allerlei gebieden, van digitale ontwikkeling tot handel, van internationale kredietverstrekking tot klimaat, voert de logica van de macht en rivaliteit in plaats van samenwerking en gezamenlijke regels de boventoon. Als Europa blijft steken op een pad van lage productiviteit en groei, dreigt ons continent in toenemende mate de speelbal te worden van andere grootmachten. De terugkeer van een meer op isolationisme georiënteerde Amerikaanse president, Donald Trump, heeft mogelijk ook grote gevolgen voor Europa. De president van de Europese Centrale Bank, Christine Lagarde, zei onlangs in een interview met de *Financial Times* dat hogere importtarieven voor Europese goederen tot een handelsoorlog tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie zouden kunnen leiden. Dit kan de Europese economie verder schaden, waarschuwde ze.

### Doelstellingen

Het behalen van drie doelstellingen staan in de voorstellen van Draghi centraal om de Europese concurrentiepositie te verbeteren:

1. De Europese economie moet qua technologie de achterstand op de Verenigde Staten en China inhalen om zowel de digitale als de groene transitie te kunnen voltooien, en tegelijkertijd niet te afhankelijk te worden van technologische ontwikkelingen elders (hetgeen grote geopolitieke gevaren met zich mee kan brengen);
2. De EU moet ervoor zorgen dat bedrijven in Europa beter kunnen opschalen, hiervoor moeten ze kapitaal kunnen ophalen en hooggekwalificeerde mensen kunnen aantrekken en behouden;
3. De EU zal sterker oog moeten hebben voor veiligheids- en defensiebelangen om zo de toeleveringsketens voor bedrijven, grondstoffen en energie veilig te kunnen stellen.

Over deze doelstellingen zal er onder experts veel overeenkomst bestaan, maar dat geldt minder voor de vraag hoe Europa deze doelstellingen kan halen. Ik zal in deze korte notitie ingaan op de voorstellen van Draghi over welke hervormingen er nodig zijn op het gebied van governance.

## Hervormingen

Het laatste deel van het Deel B van het Draghi rapport omvat een reeks aan mogelijke institutionele hervormingen om het Europese concurrentievermogen te bevorderen. Geen van de individuele hervormingsvoorstellen zijn op zichzelf nieuw te noemen, maar in het rapport wordt er wel op aangedrongen dat de daadkracht van de Europese Unie alleen kan worden versterkt als de hervormingen op alle drie terreinen tegelijkertijd worden doorgevoerd. Het gaat hier specifiek om a) de vermindering van de regeldruk en verbetering van de beleidsimplementatie; b) hervormingen gericht op het investeren in collectieve publieke goederen, en c) de hervorming van de besluitvorming.

### *a) Regels en implementatie*

In het rapport van Draghi worden regeldruk en problemen bij beleidsimplementatie benoemd als zaken die de concurrentiekracht van Europese bedrijven en groei op het Europese continent belemmeren. De nieuwe Europese Commissie heeft het verminderen van de regeldruk door Commissie zelf tot een kerntaak van het vijfjarige mandaat gemaakt. Om de beleidsimplementatie te verbeteren ziet het rapport voor dat er een coördinatiekader moet komen om productiviteitsbeleid en beleid op andere terreinen uit verschillende lidstaten sterker op elkaar af te laten stemmen. Dit coördinatiekader zou er alleen op gericht moeten zijn om de strategische prioriteiten te behalen die de Europese Raad worden geformuleerd en aangenomen aan het begin van het zogenaamde 'Europese semester'. Deze coördinatie zou tevens het aantal vereiste rapporten van lidstaten tot een minimum moeten beperken en deze sterker moeten stroomlijnen. Dit zou gedaan kunnen worden door 'EU-actieplannen voor concurrentievermogen', waarbij de uitvoering, financiële prikkels en meetbare doelstellingen centraal staan. Hierbij moet echter wel een kanttekening worden geplaatst, namelijk dat de beleidscoördinatie in het kader van het Europese semester in het verleden veelal niet tot een beter op elkaar afgestemd economisch en begrotingsbeleid heeft geleid.

Een ander aspect waardoor de innovatie op het Europese continent achterloopt is het feit dat Europese bedrijven minder in innovatie (R&D) investeren dan het geval is in de Verenigde Staten (overheidsinvesteringen in R&D zijn vrijwel gelijk in Europa en de Verenigde Staten). Gefragmenteerde regels spelen hierbij een grote rol en hierdoor is het tevens minder aantrekkelijk voor investeerders om hun geld in Europese bedrijven te steken. In zijn rapport over de Europese binnenmarkt kwam voormalige Italiaanse premier Enrico Letta eerder dit jaar met een creatieve oplossing waar in het Draghi rapport ook naar verwezen wordt, namelijk: het opzetten van een pan-Europees juridisch en fiscale regime — een Europees Delaware — naast de bestaande nationale kaders. Zo'n Europees regime schept meer duidelijkheid voor bedrijven en investeerders om op de Europese markt te ageren. Dit zou ook een uitkomst kunnen bieden voor het MKB dat vaak niet over voldoende middelen beschikt om de nodige juridische en fiscale kennis voor grensoverschrijdende activiteiten in te huren.

### *b) Collectieve publieke goederen*

In zijn rapport legt Draghi ook de nadruk op overheidsinvesteringen op het gebied van collectieve publieke goederen, dat wil zeggen gezamenlijke investeringen in zaken als innovatie, klimaat, infrastructuur, migratie en defensie komen de EU als geheel ten goede. In welke collectieve publieke goederen op Europees niveau zullen moeten worden geïnvesteerd, zal politiek moeten worden vastgesteld. Deze investeringen kunnen of via gezamenlijk lenen op kapitaalmarkten (Eurobonds) of via de EU-begroting worden gefinancierd. Eurobonds hebben als voordeel dat we de investeringen voor de Unie als geheel kunnen verhogen, immers gemiddeld genomen is samen lenen goedkoper dan voor een individuele lidstaat. Eurobonds kunnen ook goed worden ingezet voor grensoverschrijdende projecten, zoals grensoverschrijdende infrastructuur of een Europees luchtverdedigingssysteem.

Als investeringen via de EU-begroting worden gemaakt is de hervorming van de EU-begroting en het meerjarig financieel kader cruciaal. De EU-begroting is sterk verouderd. Het grootste deel van het geld wordt uitgegeven aan landbouwsubsidies en cohesie-gelden voor achtergebleven regio's. De huidige begroting is niet geschikt om toekomstige beleidsmatige uitdagingen die het Draghi rapport worden benoemd het hoofd te kunnen bieden. Dit probleem wordt urgenter als de eisen aan de begroting groter worden door de roep om meer defensie uitgaven om met de toenemende geopolitieke complexiteit en de eventuele toetreding en reconstructie van Oekraïne om te gaan.

Dit soort uitgaven op nationaal niveau doen, pakt waarschijnlijk niet voordelig uit doordat een deel van de investeringen weglekt naar andere lidstaten en je als lidstaat dan geen controle meer op de uitgaven kan uitoefenen. De heroriëntering van de EU-begroting naar collectieve publieke goederen kan ook leiden tot meer rendement op de Europese afdracht van lidstaten. Hierdoor kan tevens het publieke draagvlak voor Europese uitgaven worden vergroot, vooral voor een nettobelader als Nederland. Door geld in te zetten op EU-brede collectieve goederen kan ook het risico van de EU als 'transferunie' worden voorkomen, en meer controle worden uitgeoefend op de uitgifte van Europese gelden. Bij de haalbaarheid van het voorstel om de EU-begroting gronding te hervormen moet wel de kanttekening worden geplaatst dat dit in het verleden erg moeilijk is gebleken.

### *c) Besluitvorming*

Het Draghi rapport bevat ook voorstellen om de Europese besluitvorming te hervormen om zo de gewenste doelstellingen te behalen. Deze hervormingen zijn er vooral op toegespitst om de Europese besluitvorming daadkrachtiger te maken. Geen van deze voorstellen is nieuw, maar grijpen terug op een lange discussie onder juristen en politicologen over hoe besluitvorming in de EU zo effectief mogelijk kan worden vormgegeven. Een probleem voor het behalen van de doelstellingen die volgens Draghi nodig zijn om het Europese concurrentievermogen te vergroten is de unanimiteitsregel in de Europese Raad, bijvoorbeeld op het gebied van begrotingszaken of gezamenlijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Het rapport roept op tot meer besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid. Dit kan in principe zonder verdragswijziging door de zogeheten passerelleclausules te activeren, maar hiervoor is dan wel weer unanimiteit in de Europese Raad nodig. Dit lijkt vanwege de huidige politieke machtsverhoudingen in de Raad vrijwel onhaalbaar. Er zou een soort tussenoplossing gevonden kunnen worden, waarbij er een soevereiniteitsvangnet wordt geschapen waardoor lidstaten het veto behouden op essentiële zaken. Echter lijkt het zeer waarschijnlijk dat op het gebied van zowel begrotings- als buitenlands- en veiligheidsbeleid veel als essentieel zal worden beschouwd.

Het is mogelijk voor een groep van lidstaten om via het principe van nauwere samenwerking (enhanced cooperation) in het EU-verdrag de gewenste beleidsdoelstellingen te halen. Dit is echter, ook volgens het rapport Draghi, een suboptimale uitkomst omdat dit het Europese juridische kader verder kan fragmenteren en de democratische controle van het Europees Parlement lastiger maakt. Daarnaast ontstaat ook het gevaar van een tweederangs lidmaatschap, voor die lidstaten die niet meedoen. Op het gebied van economische integratie is er in het verleden al sprake geweest van gedifferentieerde integratie bijvoorbeeld op het gebied van de Euro.

## Geraadpleegde literatuur

Beetsma Roel ea. (2021) Rapport van de Commissie Europese Economie – Kleur bekennen voor een stabiele en veerkrachtige Europese Economie. Kamerstuk | 08-07-2021.

Butti, Marco & Marcello Messori (2024) Draghi's Message: Sharing Economic Sovereignty is Hard but Possible. Bruegel Policy Brief.

De Vries, Catherine (2024) Autonomie Lukt Alleen met een Hervormde EU-Begroting. Het Financieele Dagblad.

De Vries, Catherine E., Dirk Leuffen & Frank Schimmelfenning (2023) Special Issue: Differentiated Integration in the European Union. *European Union Politics* 24(1): 3-235.

Draghi, Mario (2024) The Future of European Competitiveness, Part B: In-Depth Analysis and Recommendations. Rapport voor Europese Commissie.

Drezner, Daniel W., Henry Farrell, Abraham L. Newman ed. (2021) *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Brookings Institution.

Khalaf, Roula, Patrick Jenkins and Olaf Storbeck (2024) Christine Lagarde Interview. *Financial Times*, 28 november.

Fuest, Clemens, Daniel Gros, Giorgio Presidente, Philipp-Leo Mengel and Jean Tirole (2024) *EU Innovation Policy: How To Escape The Middle Technology Trap?* Report by the European Policy Analysis Group, Institute of European Policy Making at Bocconi University.

Letta, Enrico (2024) *Much More Than A Market*. Rapport voor Europese Raad.

Molina, Jorge ea. (2024) *Deepening for Widening: A Spanish Perspective to Improve the Governance of an Enlarged EU*. Elcano Policy Paper.

Tordior, Sander, Aslak Berg, Elisabetta Cornago, Zach Meyers & Luigi Scazzieri (2024) *Draghi's Plan to Rescue the European Economy: Will EU Leaders Do Whatever It Takes?* Center for European Reform.