

Montesquieu Policy Papers

Europees Semester

Peter Coenen, Aalt Willem Heringa,
Hoai-Thu Nguyen en Sofie Wolf



MONTESQUIEU INSTITUTE

MONTESQUIEU INSTITUUT

De in deze policy paper neergelegde opvattingen zijn niet noodzakelijkerwijs die van het Montesquieu Instituut

Montesquieu Instituut

Policy Papers

Nr. 6

d.d. 15 september 2015

Europees Semester

Peter Coenen, Aalt Willem Heringa, Hoai-Thu Nguyen en
Sofie Wolf

Samenvatting

In deze policy paper beschrijven we het Europese Semester en gaan daarbij in op de rol van parlementen en op de plaats van dat semester met zijn aanbevelingen, jaarlijkse groeianalyses en coördinatie van economisch beleid in nationale begrotingscycli. Aan het einde worden enkele aanbevelingen gedaan om diepgaandere (nationale) parlementaire controle en zeggenschap te verzekeren.

Inleiding

Het Europees Semester is een jaarlijkse zes maanden durende cyclus van economische en budgettaire beleidscoördinatie en toezicht binnen de EU dat werd geïntroduceerd in 2010 en van start ging in 2011.

Het biedt een kader waarbinnen de Europese Commissie en de lidstaten van de Europese Unie de budgettaire en structurele hervormingen bespreken die nodig zijn om de EU-doelstelling uit zowel Europa 2020 als uit het stabiliteits- en groeipact (SGP) te bereiken.

De Europese financiële en staatsschuldencrisis uit 2009 bracht een aantal zwakke punten in de structuur van het economisch bestuur in de EU naar voren, met inbegrip van een zwakke handhaving van het SGP en ineffectieve coördinatie van het economisch beleid tussen de verschillende lidstaten, maar ook het feit dat coördinatie van economisch beleid voor elk beleidsterrein¹ afzonderlijk van elkaar werd uitgevoerd.² Als antwoord op deze problemen introduceerde de Europese Raad van maart 2010 het Europees Semester, waarvan de eerste cyclus plaatsvond in 2011. Het doel van het Europees Semester is het versterken van de coördinatie van het economisch beleid in de Europese Unie door harmonisatie van dit proces met betrekking tot timing als ook het stroomlijnen van verschillende beleidsterreinen.³ Het heeft betrekking op drie pijlers van coördinatie van het economisch beleid, namelijk structurele hervormingen (het bevorderen van groei en werkgelegenheid in overeenstemming met Europa 2020), begrotingsbeleid (de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in overeenstemming met de SGP) en het voorkomen van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden.⁴ Het Europees semester is vastgelegd in het zogenaamde Six-pack in december 2011, dat bestaat uit zes wetgevingsbesluiten die het SGP wijzigen.⁵ Het Two-pack, dat werd aangenomen in 2013, versterkt het Europees Semester voor de lidstaten van de eurozone.⁶

Het zal duidelijk zijn dat het Europees Semester de speelruimte van nationale regeringen en parlementen beïnvloedt/beperkt. Verder is het goed na te gaan of en hoe zo'n belangrijke structuur werkt en of het voldoende parlementaire middelen aan het Europees Parlement geeft voor democratische controle en legitimiteit.

¹ European Parliament, *An Assessment of the European Semester*, Study 2012, beschikbaar via: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/econ/dv/studybruegel_/studybruegel_en.pdf (laatst geraadpleegd op 15 augustus 2015), p. 12.

² <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester> (laatst geraadpleegd op 7 september 2015).

³ European Parliament, *supra* noot 1.

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester> (laatst geraadpleegd op 7 september 2015).

⁵ Regulation (EU) 1175/2011 amending Council Regulation (EC) 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies; Regulation (EU) 1173/2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area; Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States; Regulation (EU) 1177/2011 amending Regulation (EC) 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure; Regulation (EU) 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalance; Regulation (EU) 1174/2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area.

⁶ Regulation (EU) 473/2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area; Regulation (EU) 472/2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability.

Het Europees Semester

Elk Europees Semester begint met een voorbereidende fase in november en december, waarin de Europese Commissie besluit over de prioriteiten voor de komende cyclus. In november publiceert ze haar jaarlijkse groeianalyse en het Waarschuwingmechanismerapport. De jaarlijkse groeianalyse bestaat uit voorstellen voor strategieën voor EU op de lange termijn op economisch en begrotingsbeleid met het oog op stabiliteit en groei. Het waarschuwingmechanismerapport werkt als een vroege waarschuwing aan de lidstaten over verdere onderzoeken naar het bestaan van macro-economische onevenwichtigheden. Beleidswaarschuwingen van de Commissie zijn niet bindend. Voor beleidswaarschuwingen gebruikt de Commissie de Macro-economische Onevenwichtigheid Procedure. Dit is een toezichtmechanisme waarmee macro-economische onevenwichtigheden in een vroeg stadium kunnen worden geïdentificeerd en bestreden. In het Waarschuwing Mechanisme Rapport worden ieder jaar, op basis van bepaalde indicatoren, lidstaten en thema's geïdentificeerd die een nadere analyse behoeven. Het rapport van 2015 identificeerde 16 lidstaten waar sprake was van macro-economische onevenwichtigheden, waaronder ook Nederland, Frankrijk en Duitsland. Alleen voor Griekenland als Cyprus heeft dit geresulteerd in financiële steun en correctieve maatregelen

De eerste fase van het Europees Semester vangt aan in januari. De nationale ministers debatteren over de jaarlijkse groeianalyse en het Waarschuwingmechanismerapport in de verschillende formaties van de Raad (van Ministers). Op basis van de jaarlijkse groeianalyse en het waarschuwingmechanismerapport vergaderen de staatshoofden en regeringsleiders over de gebieden die (beter) gecoördineerd moeten worden. In deze fase behandelt ook het Europees Parlement de jaarlijkse groeianalyse en brengt hierover een verslag uit. In februari publiceert de Commissie de landen specifieke aanbevelingen (LSA) voor elke EU-lidstaat; hierin geeft de Commissie een analyse over de economische situatie en het beleid van de lidstaat. Daarnaast geeft de Commissie aan op welke lidstaten de buitensporigtekortprocedure van toepassing is. De landen specifieke aanbevelingen worden in maart in bilaterale bijeenkomsten met de lidstaten besproken. Tegelijkertijd beslist de Europese Raad, op basis van de jaarlijkse groeianalyse, over de prioriteiten van de EU voor het economisch beleid.

In de tweede fase, die in april start, presenteren de EU lidstaten hun Nationale Hervormingsprogramma's (NHP) en hun stabiliteits- of convergentieprogramma's.⁷ In het NHP wordt het economisch beleid en de structurele hervormingsplannen, die gericht zijn op het bevorderen van groei en werkgelegenheid, van de lidstaat beschreven. Het Stabiliteitsprogramma is gericht op het begrotingsbeleid van de lidstaat. De programma's moeten voor 15 april worden ingediend bij de Commissie, waarbij eind april als uiterste deadline geldt. In mei worden de plannen door de Commissie geëvalueerd, die op basis daarvan concept landen specifieke aanbevelingen opstelt. Het gaat om aanbevelingen op economisch gebied en over het begrotingsbeleid van elke individuele lidstaat en zijn daarnaast gericht op het stimuleren van groei, werkgelegenheid, training- en

⁷ Stabiliteitsprogramma's worden ingediend door lidstaten uit de Eurozone, convergentieprogramma's door lidstaten die niet tot de Eurozone behoren.

opleidingsmogelijkheden, onderzoek en innovatie. In juni bespreken de nationale ministers de voorgestelde landen specifieke aanbevelingen in de Raad en stemmen over de definitieve versies, die vervolgens door de Europese Raad in dezelfde maand worden goedgekeurd. Het is dan de Raad weer die de landen specifieke aanbevelingen in juli vaststelt.

Tussen juli en het einde van het jaar hebben de lidstaten de tijd om deze aanbevelingen in hun nationale begrotingen te verwerken. Deze fase wordt daarom ook wel het "Nationale Semester" genoemd. Medio oktober sturen alle lidstaten uit de eurozone hun ontwerp begrotingsplannen aan de Europese Commissie, die hierover advies uitbrengt in november. De nationale ministers van financiën bespreken daarna de adviezen van de Commissie. De lidstaten uit de eurozone zijn verplicht om aan het einde van het jaar hun begrotingen te hebben aangenomen, waarin rekening wordt gehouden met de landen specifieke aanbevelingen.⁸ De lidstaten waarop een macro-economisch aanpassingsprogramma van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) of van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) van toepassing is, worden uitgesloten van het Europees Semester en moeten de inhoud van hun Stabiliteitsprogramma integreren in hun macro-economisch aanpassingsprogramma.⁹

Momenteel zijn er suggesties om de procedure van het Europees Semester te wijzigen. In hun rapport "De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie" doen de vijf voorzitters van de Europese instellingen een oproep voor een "beter geïntegreerd Europees Semester",¹⁰ dat zou bestaan uit twee fasen. In de eerste fase tussen november en februari wordt aandacht besteed aan de analyse van de situatie van de eurozone als geheel en de tweede fase tussen maart en juli van dat jaar, zou worden gewijd aan de beoordeling van de prestaties en het beleid van de afzonderlijke lidstaten in het licht van de prioriteiten voor de EU en de eurozone.¹¹ Het idee is dat "gemeenschappelijke uitdagingen volledig [kunnen] worden omgezet in land specifieke maatregelen" wanneer de discussies en aanbevelingen met betrekking tot de hele eurozone als eerste worden gevoerd.¹²

Ook voor de Eurozone als geheel heeft de Commissie haar aanbevelingen gepubliceerd. Deze aanbevelingen zien erop dat de leden van de Eurozone door 'peer pressure' elkaar aan te sporen om structurele hervormingen door te voeren die essentieel zijn voor de stabiliteit en de economische groei van de lidstaten. In dit kader moeten lidstaten met ernstige onevenwichtigheden regelmatig gecontroleerd worden of de nodige hervormingen doorgevoerd worden. De leden van de eurogroep moeten blijven discussiëren over structurele hervormingen. Verder moet het budgettaire beleid van de lidstaten goed gecoördineerd worden, moeten de afgesproken stappen worden gezet richting een

⁸ Zie voor een overzicht van de procedure:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/the_european_semester/index_en.htm (laatst geraadpleegd op 7 september 2015).

⁹ Artikel 10 verordening 472/2013.

¹⁰ Jean-Claude Juncker, in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Report 2015, beschikbaar via: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf (laatst geraadpleegd op 18 augustus 2015).

¹¹ *Ibid.*, p. 22.

¹² *Ibid.*, p. 9.

bankenunie en moet het economisch bestuur in de eurozone verbeterd worden in het kader van de verdieping van de economische en monetaire unie.

De EU kan de lidstaten aanzetten tot meer samenwerking via beleidsaanbevelingen aan de regeringen van de betreffende lidstaten door de Europese Raad. In het geval een lidstaat geen gehoor geeft aan de aanbevelingen van de Commissie, of als het beleid van de betreffende lidstaat de verkeerde richting uitgaat, kan de Commissie beleidswaarschuwingen geven en desnoods sancties opleggen aan die lidstaat. Op basis van art. 121 (4) VWEU kan de Commissie actie ondernemen (of op basis van art. 136 voor de leden van de eurozone). Art. 121 (4) VWEU bepaalt:

“4. Wanneer in het kader van de procedure van lid 3 blijkt dat het economisch beleid van een lidstaat niet overeenkomt met de in lid 2 bedoelde globale richtsnoeren of de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar dreigt te brengen, kan de Commissie een waarschuwing tot de betrokken lidstaat richten. De Raad kan op aanbeveling van de Commissie de nodige aanbevelingen tot de lidstaat richten. De Raad kan op voorstel van de Commissie besluiten zijn aanbevelingen openbaar te maken.”

Landen specifieke aanbevelingen

Vijf keer heeft inmiddels de Commissie aan landen specifieke aanbevelingen uitgevaardigd in de context van het Europees Semester: 2011, 2012, 2013, 2014 en 2015. In het lustrum jaar 2015 is de procedure weer enigszins gestroomlijnd gelet op de ervaringen de eerdere jaren. In de eerste plaats is in 2015 vooral gefocust op de top prioriteiten voor iedere staat, met als doel om een betere implementatie te bewerkstelligen en eigenaarschap op nationaal niveau te creëren. Verder is de Commissie de analyse van landen en eurozone als geheel drie maanden eerder gaan publiceren dan de voorgaande jaren (was met het oog op het 2015 semester eind november 2014)¹³. Verder heeft er meer contact plaatsgevonden via een dialoog tussen de Commissie, lidstaten en sociale partners, vooral ook om de implementatie te verbeteren en te verzekeren.¹⁴

Later in deze paper zullen we ingaan op de aanbevelingen voor Nederland (zoals voorgesteld door de Commissie en door de Raad vastgesteld) en de mate waarin, of en hoe Nederland deze aanbevelingen heeft geïmplementeerd dan wel nog bezig is met de structurele uitvoering ervan. In deze paragraaf geven we aan op wat voor soort terreinen de aanbevelingen zoal zien en hoe het grosso modo met de uitvoering ervan zit.¹⁵ Ten aanzien van de 2013 LSA's is door de Commissie vastgesteld dat er geen/ beperkte vooruitgang was met betrekking tot 46% van de aanbevelingen; enige vooruitgang (maatregelen zijn aangekondigd of aanvaard maar nog niet geïmplementeerd) was er bij 45% en slechts 9% volledige of substantiële (maatregelen zijn aangenomen en grotendeels geïmplementeerd) vooruitgang. Dat laatste percentage ziet op 13 van de in totaal 141 gedane aanbevelingen. Voor deze 13 (dat wil zeggen voor de substantiële implementatie) waren twaalf landen verantwoordelijk, waarbij Finland er twee voor zijn rekening nam.

Per land worden er eveneens scores bijgehouden: van de vier Nederlandse aanbevelingen was er één volledig/substantieel geïmplementeerd; één niet; en vielen er twee in de categorie enige vooruitgang. Finland is de beste leerling van de klas met twee (van de vijf) aanbevelingen volledig of substantieel nagekomen en drie enigszins. Het aantal aanbevelingen per land verschilt en varieert over die vier eerste jaren tussen drie (Denemarken) en negen (Slovenië). Tsjechië, Bulgarije en Slovenië scoren het slechtst met ieder zes aanbevelingen zonder vooruitgang.

Met ingang van 2012 zijn de LSA's gestructureerd in hoofdcategorieën en per categorie enkele subonderdelen. De hoofd categorieën zijn inmiddels in 2015 teruggebracht tot een zestal:

(1) 'Public Finances and welfare systems'; (2) 'Financial sector'; (3) 'Labour market'; 'Product and service markets'; (4) 'Education'; (5) 'Social inclusion'; en (6) 'Administration'. In 2014 waren er nog vier hoofdcategorieën, zodat het enigszins puzzelen is om de vergelijkbaarheid over de jaren te zien.

¹³ COM(2014)902 final, 28.11.2014.

¹⁴ Zie: COM(2015) 250 final, 13.5.2015: 2015 European semester.

¹⁵ Zie ook: European Parliament, *At a Glance: Implementation of Country-Specific Recommendations*, beschikbaar via: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201410/20141006ATT90562/20141006ATT90562EN.pdf> (laatst geraadpleegd op 18 augustus 2015).

Binnen 'Public finances' zijn er nog vier subonderdelen¹⁶: 'public finances'; 'taxation'; 'pension system'; en 'health care system'. Ten aanzien van de financiële sector zijn er inmiddels twee: 'Banking; housing and access to finance' en 'Housing and private debt' ('Private debt' is in 2015 toegevoegd aan de rubriek 'Housing'). De categorie 'Labour market' is als zodanig nieuw en bestaat uit: 'Labour market'; 'Labour taxation'; en 'Wage setting'. 'Product and service markets' is eveneens een nieuwe categorie die uit twee subgroepen bestaat: 'Services and network industries'; en 'Innovation and Business environment'. De hoofdruubriek 'Education' is ook nieuw en kent slechts één subrubriek: 'Education and skills'. De zesde categorie is 'Social inclusion'; deze bevat eveneens één subrubriek: 'Poverty and social inclusion'. De laatste categorie is 'Administration': ook met één onder-rubriek 'Administrative modernisation and rule of law'. In totaal zijn dat nu 14 onderdelen (waren er in 2014 nog 17!). In enkele onderdelen waren er in 2014 aanbevelingen aan alle staten: inzake 'sound public finances' en in 2013 in het onderdeel 'labour market participation'. Dat verandert wel langzaam, want in de laatste cyclus zien we een groeiend aantal subcategorieën zonder aanbevelingen aan alle staten. De categorie 'Financial sector' kende aanvankelijk (2012) de minste aanbevelingen, al is het aantal aanbevelingen daar in de loop van de onderzochte periodes toe genomen.

Wat zijn nu zo al onderdelen waar de Commissie de laatste jaren op hamert en waar vooruitgang niet al te groot lijkt te zijn (er zijn uiteraard ook aspecten waar de Commissie vooruitgang constateert zoals op het punt van het toenemende aantal landen dat niet meer in de buitensporigtekortprocedure zit; in 2015 zijn dat er nog 'maar' vijf: Bulgarije, Frankrijk, Kroatië, Italië en Portugal).¹⁷ Het gaat dan om zaken als de noodzaak voor een onafhankelijke budgettaire autoriteit die kan toezien op het borgen van de stabiliteitspact normen; verder hamert de Commissie op de noodzaak te investeren in de infrastructuur en innovatie (geldt ook voor Nederland); de noodzaak tot verlichting van belasting op arbeid, waar de Commissie in 2014 Nederland noemde als een staat die was aangevangen maatregelen te nemen; hervorming en efficiency van het belastingsysteem; het aanpakken van tax-planning strategies van multinationals; pensioenherzieningen, met ook het verhogen van de pensioenleeftijd; herziening van het gezondheidsstelsel; verbetering van 'access to finances'; ICT en infrastructuur; energie strategie; mededingings politiek en het prioriteren van R&D en innovatie; arbeidsmarkten, werkloosheid en de financiële stabiliteit van de welzijn systemen; en investering in onderwijs en training. En tenslotte wordt aandacht gevraagd voor anti-corruptie in overheidsdiensten en in algemene zin de noodzaak voor kwaliteit en efficiency en het voorkomen van red tape en administratieve lasten. De aanbevelingen bestrijken dus brede terreinen van economische politiek en overheidsbeleid. Het is in het licht van de aard van vele aanbevelingen niet verwonderlijk dat het enige tijd duurt voordat sommige structurele aanbevelingen volledig in wetgeving zijn verwerkt en geïmplementeerd. Voor 2015 lag de focus specifiek op het wegnemen van barrières voor financiering en investeringen; het verbeteren van productiviteit en ondernemingsklimaat; de aanpassing van de openbare financiën; het verbeteren van werkgelegenheidspolitiek en sociale bescherming. Slechts op drie gebieden van de in totaal 14 worden aanbevelingen aan Nederland gedaan: inzake pensioenen, huisvesting en private schulden, en innovatie en ondernemingsklimaat.

¹⁶ Die in 2015 weer verschilden van de eerdere jaren. Dat geldt ook de subcategorieën van de andere groepen.

¹⁷ Verder zitten Cyprus en Griekenland in een aparte categorie namelijk van macro-economische aanpassing.

In 2014 zaten nog 11 staten NIET in de buitensporigtekortprocedure; dat waren er in 2015 al 16 (in 2015 ook Nederland!). In 2015 is verder voor nog eens twee landen deze procedure beëindigd; dat betekent dat 10 landen er nu nog in zitten. Voor het Verenigd Koninkrijk is de einddatum opgerekend van 2015 tot 2016/17. En verder wordt overwogen om Finland weer aan de procedure toe te voegen. Ook is het aantal landen in de categorie 'geen onevenwichtigheden' toegenomen: de teller staat nu op 10; Nederland staat in een tweede categorie van zes staten die heet: 'Imbalances, which require policy action and monitoring'.

Als je een vergelijking maakt tussen aantal aanbevelingen en mate van implementatie van aanbevelingen en of een staat niet (meer) in de 'buitensporigtekortprocedure' zit resp. groei vertoont, zijn er uiteraard enkele verbanden zichtbaar. Het lijkt er dan ook op dat de aanbevelingen, en de mate waarin staten scoren op de voortgang en vooruitgang op de gebieden van de aanbevelingen, groei vertonen en overheidstekorten terugdringen. De mal voor het economisch beleid wordt wel hetzelfde, ondanks nationale verschillen in hoe beleid wordt uitgewerkt. In de vele analyses en beleidsstukken werkt de Commissie echter in toenemende mate met scoreboards en vergelijkende tabellen. Die beogen uiteraard om de best practices tot standaard te maken. Zo is er niet alleen het 'Justice Scoreboard', maar ook het 'Innovation Union Scoreboard', en publiceerde de Commissie al eens een overzicht van alle wettelijke en pre-pensioen leeftijden in de EU, of vergelijkende tabellen over werkloosheid en jeugdwerkloosheid. De Commissie publiceert verder in haar jaarlijkse overzicht over het Europese Semester een overzicht van de 'Europe 2020 targets' en de targets van de nationale staten. Dat soort scoreboards en tabellen zijn feitelijk en informatief en beogen daarnaast uiteraard staten te verleiden om hun ranking te verbeteren. Nudging by scoreboards!

Landen specifieke aanbevelingen aan Nederland

In Europa 2020 is de groeistrategie voor de Europese economie voor de lange termijn uiteengezet. Het doel is de Europese economie te transformeren in een inventieve, duurzame en inclusieve economie, toegerust op de toekomst. Deze doelen kunnen niet door de lidstaten onafhankelijk van elkaar bereikt worden, maar vergen een nauwe samenwerking ten einde meer werkgelegenheid, sociale cohesie en een hogere productiviteit te kunnen bewerkstelligen. Om deze doelen te kunnen bereiken in het jaar 2020, hebben de lidstaten zich gecommitteerd de doelstellingen van de Commissie te implementeren. Deze doelstellingen verschillen per lidstaat en zijn toegesneden op de specifieke situatie in de betreffende lidstaat. Door deze specifieke doelstellingen en maatregelen van de lidstaten op elkaar af te stemmen, kunnen de doelen van Europa 2020 bereikt worden.

Op 26 februari 2015 heeft de Commissie de ‘Landenrapportage Nederland 2015’ gepubliceerd. In deze rapportage staat een diepteonderzoek naar mogelijke onevenwichtigheden van de Nederlandse economie. De rapportage beschrijft de voortgang op de specifieke aanbevelingen voor Nederland. In het rapport van de Commissie wordt de Nederlandse economie getoetst aan de jaarlijkse groeianalyse. Deze analyse bevat de aanbeveling het economisch en sociaal beleid van de EU in 2015 te baseren op drie zuilen, te weten investeringen, structurele hervormingen en budgettaire verantwoordelijkheid.

De belangrijkste bevindingen van de diepgaande evaluatie in het landverslag van de Commissie zijn:

- Nederland heeft al meer dan drie decennia lang een overschot op de lopende rekening. Het overschot op de lopende rekening vloeit voort uit de wezenskenmerken van de Nederlandse economie, zoals de uitvoer van energie, de wederuitvoer van goederen en de internationale kapitaalstromen van multinationale ondernemingen. Het overschot weerspiegelt ook de voortdurende en nodige afbouw van schulden van huishoudens en de (nog zwakke) cyclische positie van de economie.
- De investeringsactiviteit, uitgedrukt als percentage van het bbp, loopt sinds de eeuwwisseling terug. Dit is deels het gevolg van de lagere prijzen van investeringsgoederen (vooral van IT- en ICT-apparatuur) en, met name sinds 2008, van de teruggelopen investeringen in de bouw- en vastgoedsector.
- Door het belasting- en het pensioenstelsel worden huishoudens er in hoge mate toe verplicht en aangezet om te investeren in de eigen woning en te sparen via pensioenregelingen. Dit kan leiden tot een inefficiënte kapitaalallocatie.
- Door fiscale stimulansen zijn de schulden van de huishoudens de afgelopen decennia sterk opgelopen. Verwacht wordt dat deze de komende decennia langzaam zullen afnemen.
- De werking van de woningmarkt wordt nog verstoord door de aanzienlijke hypotheekrenteaf trek en een niet naar behoren functionerende huurmarkt.
- De arbeidsmarkt doet het goed en er is nog altijd weinig armoede. De Nederlandse arbeidsmarkt staat er betrekkelijk goed voor en de werkloosheid neemt af.

- Bepaalde vormen van groeivriendelijke uitgaven staan onder druk. Hoewel het onderwijssysteem tot goede resultaten leidt en de overheid nog altijd veel uitgeeft aan onderwijs, zal de overheidssteun voor onderzoek en innovatie de komende jaren slinken.

Na ontvangst van het landverslag van de Commissie op 26 februari 2015 was het de taak van de Nederlandse regering om op dit verslag te reageren. Op 30 april 2015 stuurden de Minister van Financiën het Nationaal Hervormingsprogramma en de Minister van Economische zaken het Stabiliteitsprogramma naar de Commissie en naar het parlement. In het Nationaal Hervormingsprogramma geeft het kabinet onder meer aan wat zij doet om de doelen van Europa 2020 te bereiken. In het Stabiliteitsprogramma worden de plannen voor de begroting toegelicht. Zowel de Tweede als de Eerste kamer werden betrokken in het formuleren van de definitieve versies van deze beide programma's. Zo vond er bijvoorbeeld op 21 april 2015 een plenair debat plaats over beide programma's in de Tweede kamer.

Op 13 mei 2015 publiceerde de Commissie haar aanbevelingen voor Nederland naar aanleiding van het Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma. Naar aanleiding van deze programma's deed de Commissie de volgende aanbevelingen:

1. Overheidsuitgaven verschuiven naar de ondersteuning van investeringen in O&O en werken aan randvoorwaarden voor de verbetering van particuliere O&O-uitgaven, teneinde de neerwaartse trend in de publieke O&O-uitgaven te keren en het potentieel voor economische groei te vergroten.
2. De verlaging van de hypotheekrenteaftrek versnellen zodat fiscale prikkels om in improductieve activa te investeren, worden verminderd. Een marktgerichte prijsmechanisme op de huurwoningenmarkt realiseren en de huren in de sociale woningsector in verdere mate koppelen aan de inkomens van huishoudens.
3. De omvang van de bijdragen aan de tweede pijler van het pensioenstelsel verlagen voor mensen in de eerste jaren van hun loopbaan.

De economische vooruitzichten in de EU zijn redelijk positief. In 2015 voorziet de Commissie voor het eerst sinds 2008 economische groei in alle lidstaten. In 2014 is de Nederlandse economie met 0,9 procent gegroeid. Naar verwachting van het Centraal Planbureau (CPB) trekt de economische groei verder aan, tot 1,7 procent in 2015 en 1,8 procent in 2016.¹⁸ Ook in Nederland herstelt de economie zich verder in 2015. Nederland heeft belangrijke vooruitgang geboekt ten aanzien van de Europa 2020 doelstellingen. De begroting is op orde gebracht en er zijn vergaande hervormingen doorgevoerd. Het resultaat hiervan is dat de Commissie voor 2015 geen aanbevelingen heeft gedaan over de thema's zorg en arbeidsmarkt. Verder zijn er voor 2015 geen aanbevelingen gedaan ten aanzien van de vereisten uit het Stabiliteits- en Groeipact.

Het kabinet kan zich tot op zekere hoogte vinden in de bovengenoemde aanbevelingen van de Europese Commissie. Ten aanzien van de woningmarkt, onderzoek en innovatie en het pensioenstelsel zijn al relevante maatregelen getroffen. Echter over de hervorming van de hypotheekrenteaftrek is het kabinet het vooralsnog niet eens en is het kabinet nog niet

¹⁸ Centraal Economisch Plan 2015, CPB: www.cpb.nl/publicatie/centraal-economisch-plan-2015, p. 5

van plan in lijn met de aanbevelingen van de Commissie de afbouw van de hypotheekrenteaftrek te versnellen.

Landen specifieke aanbevelingen en nationale parlementen

Het vermogen van de lidstaten om te beslissen over hun eigen nationale en economisch en begrotings beleid wordt aanzienlijk beperkt door het Europees Semester en de LSA's zoals voorgesteld door de Commissie en aangenomen door de Raad. Het Europees Semester raakt aan kernbevoegdheden van nationale parlementen zoals de beslissing over de begroting en economische hervormingen, zowel wat betreft de inhoud als de timing. In het licht van dit effect op nationale democratische processen laat zich de vraag stellen of en tot op welke hoogte nationale parlementen nog echt betrokken zijn en de procedures en keuzes te controleren. Uiteraard verschilt de wijze waarop nationale parlementen zich hebben aangepast aan het Europees Semester van land tot land en parlement tot parlement.

Zo heeft bijvoorbeeld het Deense parlement het zgn. "Nationale Semester" in december 2013 geïntroduceerd,¹⁹ teneinde het parlement in het Europees Semester te betrekken.²⁰ Daartoe wordt jaarlijks in drie consultaties met de regering voorzien. In december presenteert de Deense regering een voorlichting over de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie, en geeft een economische verklaring en voortgangsrapport over de LSA's van het vorige jaar. In maart legt de regering vervolgens uit hoe zij voornemens is om de economische beleidsprioriteiten van de EU te incorporeren in het Nationale Hervormingsprogramma en in het convergentieprogramma. En eind mei informeert de regering het Deense parlement over de LSA voorstellen van de Commissie, voor dat deze in de Raad zullen worden besproken.²¹ Deze consultaties moeten het parlement beter in staat stellen om de regering te controleren en dienen er toe de democratische legitimiteit te vergroten. Het Kroatische parlement daarentegen stelde in 2013 een speciale begrotingsbeleid commissie in voor alle kwesties met betrekking tot het Europees Semester.²²

Maar lang niet alle parlementen hebben nieuwe procedures in het leven geroepen. Slechts 20 parlementen/kamers van parlementen (van de 37 die hebben geantwoord) bleken volgens een rapport van COSAC een speciale procedure te hebben ontwikkeld voor het Europees Semester (er zijn 41 parlementen/kamers van parlementen in de EU).²³ Andere hebben geen nieuwe procedures gecreëerd maar hebben er voor gekozen om bestaande procedures aan te passen.

Eén kwestie is bijvoorbeeld dat nationale parlementen de timing van de nationale begrotingsprocedure hebben moeten aanpassen aan het tijdschema van het Europees Semester, omdat er voor hen nog maar een korte tijdsspanne was om de

¹⁹ COSAC, *21st Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, Report 2014, beschikbaar via: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/> (laatst geraadpleegd op 21 augustus 2015), p. 40.

²⁰ Danish *Folketing*, *Consideration of the European Semester by the Danish Parliament*, Report 2013 issued by the European Affairs Committee and the Finance Committee, p. 2.

²¹ *Ibid.*

²² COSAC, *supra* noot 19, p. 41.

²³ *Ibid.*, p. 40.

begrotingsplannen aan de voorstellen van de Commissie aan te passen.²⁴ Teneinde te kunnen omgaan met de nieuwe tijdlijn hebben sommige parlementen/parlements kamers, zoals de Litouwse *Seimas*, de Nederlandse *Eerste Kamer*, de Italiaanse *Camera dei Deputati* en anderen, hun procedure regels aangepast en de procedure voor aanneming van de begroting veranderd of de nationale tijdlijn voor de nationale economische en financiële planning aangepast.²⁵

Er zijn drie verschillende momenten gedurende het Europees Semester waar nationale parlementen kunnen worden betrokken: (1) nadat de jaarlijkse groeianalyse is gepubliceerd door de Commissie; (2) gedurende het ontwerpen van de Stabiliteitsprogramma's en Nationale Hervormingsprogramma's door de lidstaten; of (3) nadat de voorstellen voor LSA's zijn gedaan door de Commissie teneinde verwerkt te worden in de nationale begrotingsplannen. Deze parlementaire betrokkenheid kan gegoten worden in de vorm van plenaire debatten of discussies in een commissie over de relevante Europees Semester documenten voordat deze naar de Europese instellingen worden gezonden.²⁶ Bijvoorbeeld in de Poolse *Sejm*, de Bulgaarse *Narodno sabranie*, de Nederlandse *Eerste Kamer*, de Roemeense *Senat* en de Deense *Folketing* is een lid van de regering aanwezig bij debatten over deze documenten, terwijl in de Hongaarse *Országgyűlés* en de Poolse *Sejm* een vertegenwoordiger van Europese instellingen ook in het debat mag participeren.²⁷

In het bijzonder is het de moeite waard om in te gaan op de betrokkenheid van nationale parlementen terzake van de LSA's, aangezien deze geacht worden te worden opgevolgd in de ontwerp-begrotingen van de lidstaat en mitsdien een aanzienlijke impact hebben op het parlementaire begrotingsrecht. In de Duitse *Bundestag*, bijvoorbeeld, vindt een parlementair debat plaats over zowel de LSA's en de ontwerp begrotingsplannen, aangevuld met rapporten van de Duitse regering.²⁸ In Slovenië vindt een discussie plaats over de LSA's met leden van de Commissie en de regering, of met de Minister van Financiën terzake van zijn inbreng in de ECOFIN vergadering. In de Oostenrijkse *Nationalrat* worden de LSA's besproken in de commissie voor Europese zaken en in een plenaire bijeenkomst, terwijl in de Roemeense *Camera Deputatilor* de LSA's eerst door zeven sector commissies worden behandeld alvorens de plenaire vergadering besluit. In de Nederlandse *Eerste Kamer* worden de LSA's door de regering voorgelegd en daarna besproken, terwijl in de Tweede Kamer de LSA's aan de orde komen tijdens de reguliere begrotingsdebatten.²⁹ In de Finse *Eduskunta*, de Italiaanse *Senato della Repubblica*, en de Belgische *Chambre des représentants*, maakt het onderzoek van de LSA's eveneens deel uit van de bestaande controle en begrotingsprocedures. Deze nationale procedures aangaande de LSA's zijn pas de laatste jaren ontwikkeld. In de eerste Europees Semester cyclus van 2011 hebben parlementen in landen als Duitsland, Frankrijk, Italië of Spanje zich niet met de LSA's bezig gehouden.³⁰

²⁴ C. Heffler and W. Wessels, *The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments*, IAI Working Papers 1313, beschikbaar via: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1313.pdf> (laatst geraadpleegd op 21 augustus 2015), p. 10.

²⁵ COSAC, *supra* noot 19, p. 39.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, p. 40.

²⁸ *Ibid.*, p. 44

²⁹ *Ibid.*, p. 44

³⁰ European Parliament, *supra* noot 1, p. 74.

In het algemeen lijkt de intensiteit van de parlementaire bemoeienis met betrekking tot de stabiliteits- of convergentieprogramma's van de nationale regeringen groter dan bij de Nationale Hervormingsprogramma's,³¹ ook al werden zij in een meerderheid van de parlementen voorgelegd voor discussie of goedkeuring in een sector commissie, de commissie voor Europese zaken of in een plenaire vergadering.³² Inbreng van nationale parlementen in de discussie over de LSA's en het opstellen van begrotingen is het laagst.³³ Hoewel nationale parlementen de LSA's als voorgesteld door de Commissie aan een onderzoek onderwerpen, lijkt een grote meerderheid van die parlementen niet betrokken te zijn in het opstellen van begrotingsplannen waarin die LSA's worden opgenomen.³⁴

Er kan dan ook worden vastgesteld dat de inbreng van nationale parlementen in het Europees Semester zeer verschilt tussen parlementen en parlements kamers. En dat documenten die zijn opgesteld door de nationale regeringen vaker worden bediscussieerd dan EU documenten.

Op EU niveau wordt de inbreng van het Europees Parlement zeker gesteld door de zogenaamde Economische Dialoog (ED) die in de Six-pack is geïntroduceerd en versterkt werd door de Two-pack. Zo bepaalt artikel 15 (3) van Verordening 473/2013 onder meer dat het Europees Parlement "shall be duly involved in the European Semester in order to increase the transparency and ownership of, and the accountability for the decisions taken, in particular by means of the economic dialogue". In het kader van de ED kan het Europees Parlement de President van de Raad, of de Commissie of de President van de Europese Raad en de President van de Eurogroep uitnodigen om documenten en procedures te bespreken die binnen het Europees semester aan de orde zijn, zoals onder meer: de jaarlijks groeianalyse van de Commissie, de economische beleids oriëntaties van de Europese Raad en verder alle standpunten, opinies en aanbevelingen van de Raad.³⁵ Dit is een versterking van de rol van het Europees Parlement, in vergelijking van zijn rol in de jaren voor de aanvaarding van het Six-pack; gedurende de 2011 cyclus van het Europees Semester kon het Europees Parlement slechts een intern debat houden over de jaarlijks groeianalyse en werd het ingelicht over de aan het einde aanvaarde LSA's, maar kon het Parlement tussentijds niet interveniëren.³⁶

Concluderend kan gezegd worden dat de diepgang van de participatie door nationale parlementen in het Europees Semester in grote mate afhangt van de betrokken lidstaten en van de in een staat daartoe ontwikkelde procedures met betrekking tot het Europees Semester. Op het niveau van de EU is de rol van het Europees Parlement aanzienlijk versterkt; niettemin heeft het nog steeds meer een rol van "opinion-giving" dan dat het bindende besluiten kan nemen binnen het Europees Semester.

³¹ *Ibid.*, p. 68

³² *Ibid.*, p. 68; COSAC, *supra* noot 19, p. 6.

³³ *Ibid.*

³⁴ COSAC, *supra* noot 19, p. 6.

³⁵ European Parliament, *supra* noot 1, p. 22.

³⁶ *Ibid.*, p. 18.

Inbreng door het Nederlandse parlement

Het Europees Semester heeft grote invloed op de totstandkoming van en controle op de nationale begroting. In Nederland is het budgetrecht geregeld in artikel 105 van de Grondwet.³⁷ In het derde lid is bepaald dat de begroting aan het parlement wordt voorgelegd. Via dit recht oefent het Nederlandse parlement invloed uit op het beleid van de regering.³⁸ De begroting wordt jaarlijks op Prinsjesdag ingediend. Voorafgaand hieraan wordt de Europese procedure, het Europees semester, doorlopen. Ondanks dat de begroting de gewone wetgevingsprocedure volgt heeft het parlement geen recht van initiatief. De regering beheert de staatskas en het is dan ook haar rol om de begroting op te stellen.³⁹

Het Europees Semester begint in november wanneer de Commissie haar jaarlijkse groeianalyse presenteert. Op grond van artikel 1 Protocol Nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie bij het Verdrag van Lissabon wordt de groeianalyse bij publicatie rechtstreeks aan de nationale parlementen gestuurd. Ook de nationale regeringen ontvangen de groeianalyse. De Nederlandse regering stelt doorgaans van documenten van de Commissie, zowel wetgevings- als niet-wetgevingsdocumenten, een BNC-fiche op.⁴⁰ Het doel van een dergelijk fiche is het geven van een analyse van het Commissiedocument en het parlement te informeren over het Nederlands standpunt betreffende de inhoud van het document. De afgelopen twee jaren heeft de regering geen BNC-fiche opgesteld over de groeianalyse, maar is door de Minister van Economische Zaken en de Minister van Financiën gezamenlijk een brief gezonden aan de Tweede en de Eerste Kamer. In deze brief wordt, net zoals in een BNC-fiche, het commissievoorstel geanalyseerd.⁴¹ Buiten de afzender verschilt de brief dus niet veel van een BNC-fiche. Na ontvangst van deze brief gaan de desbetreffende Kamercommissies in beraad. Het duurt echter tot februari voordat het parlement een (grotere) rol gaat spelen in het Europees Semester. In februari ontvangt Nederland namelijk het zogenaamde landenverslag van de Commissie. Nederland (lees: de Nederlandse regering) is dan aan zet om hierop te reageren door in april haar begrotingsplannen voor het aanstaande jaar in te dienen bij de Commissie. Deze begrotingsplannen bestaan uit het Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma. Ondanks dat het de regering is die deze plannen opstelt en naar de Commissie stuurt, heeft het Nederlandse parlement hierin ook een rol. Aangezien de begrotingsplannen uiteindelijk (in grote lijnen) de nieuwe begroting zullen worden, zal de regering verzekerd willen zijn van de steun van het parlement. De regering zal daarom in overleg treden met de coalitiepartijen en eventueel met oppositiepartijen waarvan de regering steun nodig heeft. Zo trad de regering in 2014 over de begroting van 2015 niet alleen in overleg met de coalitiepartijen PvdA en VVD, maar ook met de 'constructieve 3' (D66, CU en SGP) aangezien de coalitie geen meerderheid had in de Eerste Kamer. De regering wilde hiermee voorkomen dat de begroting uiteindelijk in de Eerste Kamer werd verworpen. De onderhandelingen met de Tweede Kamer vinden zowel schriftelijk als

³⁷ Nadere regels met betrekking tot de begroting zijn te vinden in de Comptabiliteitswet 2001.

³⁸ M. Diamant and M.L. van Emmerik, *Het Nederlandse budgetrecht in Europees perspectief*, TvCR vol 4 (2013) nr. 2, p. 94.

³⁹ *Ibid.*, p. 96.

⁴⁰ BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld de Kamerbrief van 6 juni 2014 waarin wordt aangegeven dat die brief een BNC-fiche vervangt, Kamerstukken I, 2013/14, CVII, H.

mondeling (in een debat met de Minister van Financiën) plaats. Met de Eerste Kamer wordt overwegend schriftelijk onderhandeld. Voordat de begrotingsplannen door de regering bij de Commissie worden ingediend vindt er dus overleg plaats met het parlement. Het is echter niet voorgeschreven dat het parlement officieel moet instemmen met de plannen voordat de regering deze aan de Commissie presenteert. De behandeling van de definitieve begroting, waarin het parlement een cruciale rol speelt, vindt plaats in het nationale semester en vangt aan na Prinsjesdag.

In 2013 en 2014 benoemde de Tweede Kamer een van haar leden tot rapporteur voor het Europees Semester.⁴² De rapporteur coördineert alle zaken met betrekking tot het Europees Semester tussen alle Kamercommissies. Een rapporteur kan daarvoor bijvoorbeeld aandringen op meer samenwerking door de Kamercommissies door een gezamenlijk de nationale begrotingsplannen te behandelen alvorens de regering deze aan de Commissie stuurt.⁴³ Het is van groot belang dat het parlement continu wordt geïnformeerd over alles wat in Brussel speelt. De rapporteur gaat daarvoor in overleg met collega-parlementariërs uit andere landen en Europarlementariërs. Hierdoor kan het Nederlandse parlement haar controletaak grondiger uitvoeren. Daarnaast fungeert de rapporteur als externe vertegenwoordiger namens de Tweede Kamer c.q. het parlement bij de EU-instellingen.⁴⁴

Het parlement is ook op indirecte wijze betrokken bij het Europees Semester via de Raad van de Europese Unie en de Europese Raad. De Kamers worden door de regering geïnformeerd over alle vergaderingen en de uitkomsten. Voorafgaand aan de vergaderingen debatteert de desbetreffende minister met het parlement.⁴⁵ Kamerleden hebben de mogelijkheid om, al dan niet via een motie, invloed uit te oefenen op de handelingen (het stemgedrag) van de minister in de Raad of de Europese Raad. Beide raden vormen belangrijke elementen binnen het Europees Semester. De Europese Raad keurt de groeianalyse van de Commissie goed en de Raad stelt de landen specifieke aanbevelingen vast.

De rol van het Nederlandse parlement in het Europees Semester is gering en gaat via een indirecte manier. Protocol Nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie bij het Verdrag van Lissabon, gaat ervan uit dat nationale parlementen met name hun rol nationaal invullen.⁴⁶ De Europese instellingen communiceren met de nationale regeringen en niet met nationale parlementen. De rol van het Nederlandse parlement in het Europees Semester is dus overwegend controleur van de eigen regering. Het is namelijk de regering die namens Nederland handelt. Het Europees Semester heeft geen verandering gebracht in de bevoegdheid van het parlement om te begroting goed te keuren en achteraf de uitgaven te controleren.

⁴² http://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/newspage2400_rapporteur_europees_semester (laatst geraadpleegd op 27 augustus 2015).

⁴³ Verslag rapporteur Europees Semester 2013, gepubliceerd op 16 oktober 2013 onder nummer 2013D41039.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Doorgaans in vergaderingen met kamercommissies.

⁴⁶ Zie de eerste alinea van de preambule "(...) dat de wijze waarop de nationale parlementen de controle uitoefenen op hun regering met betrekking tot de activiteiten van de Europese Unie, onder de eigen constitutionele inrichting en praktijk van de lidstaten valt".

Een van de nieuwe Europese begrotingseisen die wel verandering brengt voor het parlement is de eis dat de nationale begroting op 1 januari van het jaar waarvoor hij geldt, moet zijn vastgesteld. Het gevolg hiervan is dat de vaststelling van de Nederlandse begroting eerder moet plaatsvinden dan nu gebeurt. Thans beslist de Tweede Kamer voor het kerstreces over de begroting. De Eerste Kamer begint pas in het nieuwe jaar aan de behandeling. Een wijziging van de wet is hiervoor echter niet nodig. Door de Ecofin Raad van februari 2012 is de eis genuanceerd. Lidstaten moeten hun begroting op 1 januari hebben vastgesteld en daarnaast moet er een regeling bestaan die aangeeft wat er gebeurt wanneer dit niet het geval is. Nederland heeft een dergelijke regeling in artikel 23 van de Comptabiliteitswet 2001, de zogenaamde viertwaaldderegeling. Een wijziging van de wet of praktijk is dus niet nodig om aan de Europese eis te voldoen maar aangezien de regering niet tevreden is over de huidige procedure en daarvoor een wijziging van de Comptabiliteitswet beoogt, ligt het voor de hand dat zowel de wet als de praktijk zullen veranderen.⁴⁷ De regering is voornemens in de Comptabiliteitswet 2001 op te nemen dat de begroting vóór 1 januari vastgesteld dient te zijn. Deze hoofdregel dient volgens de regering expliciet in de wet te zijn opgenomen. De viertwaaldderegeling zal blijven bestaan maar aangezien het om een uitzondering gaat, dient deze ook zo te worden behandeld.⁴⁸ Het gevolg van een dergelijke wijziging kan zijn dat het parlement de behandeling van de begroting moet vervroegen of verkorten. Dit kan nadelig zijn voor de kwaliteit en juistheid van de begroting. Hoe later de begroting wordt opgesteld hoe beter de ramingen van de budgetten zullen zijn.⁴⁹ Aangezien de viertwaaldderegeling niet wordt afgeschaft en ondanks dat de regering dit ziet als een uitzondering, bestaat de mogelijkheid om de huidige behandeling van de begroting door het parlement te handhaven. De uitzondering blijft als het ware de regel.

Tot slot zij opgemerkt dat de algehele parlementaire invloed op de begroting beperkt is. Dit heeft daarmee te maken dat 90% van de uitgaven wordt bepaald door onder andere maatregelen die voortvloeien uit formele wetten, gesloten overeenkomsten en Europese en internationale verplichtingen: ook wel het ijzeren pakket genoemd.⁵⁰

⁴⁷ Diamant & van Emmerik, *supra* noot 38, p. 118.

⁴⁸ Kamerstukken I 2011/12, 33 181, nr. A, p. 9.

⁴⁹ Zie de onder noot 43 vermelde literatuur.

⁵⁰ Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p.336.

Aanbevelingen

1. Zoals eerder aangegeven heeft de Tweede Kamer in 2013 en 2014 een rapporteur voor het Europees Semester aangesteld.⁵¹ In 2015 heeft zij dit niet gedaan. De komende jaren zal het Europees Semester de nationale begroting blijven en nog meer blijvend beïnvloeden en daarmee ook de controlerende taak van het Nederlands parlement raken. Aangezien een rapporteur bijdraagt aan het optimaal uitoefenen van de controlerende én begrotingstaak van het parlement is het aanstellen van een rapporteur (per kamer) aan te raden.
2. De mogelijkheid voor het parlement om rechtstreeks met de Commissie te onderhandelen lijkt niet voor de hand te liggen althans zeer ingewikkeld te zijn. Wel is het zo dat de Commissie altijd bereid is informatie aan de nationale parlementen te verschaffen. De onmogelijkheid van onderhandelingen dan wel gesprekken heeft te maken met de relatief korte periode van het Europees Semester. Het is tijdrovend voor de Commissie om met alle nationale parlementen in discussie te gaan binnen een tijdsbestek van ongeveer een half jaar. Het is daarom raadzamer om als nationaal parlement een nauwere band te ontwikkelen met het Europees Parlement. Het Europees Parlement als geheel kan meer invloed uitoefenen op de Commissie. In dit kader kan bijvoorbeeld de genoemde Economische Dialoog (tussen de Europese Commissie en het Europees Parlement) een grote en grotere rol spelen. Daarnaast is het belangrijk dat nationale parlementen op basis van artikel 13 van het ‘fiscal compact’ minimaal twee maal per jaar bijeenkomen om over het Europees Semester en de invloed daarvan op nationale (budgettaire) aangelegenheden te bespreken.
3. Het komt ons goed voor om de jaarlijkse Europese parlementaire week (een bijeenkomst van alle nationale EU parlementen en Europees Parlement in februari⁵²), mede ook structureel te wijden aan het Europees Semester, de landen specifieke aanbevelingen en jaarlijkse groeianalyse en het beleid dienaangaande van de Commissie, zoals voor het eerst gebeurde in 2015. Die week zou daarom zo gepland kunnen en moeten worden dat zij plaatsvindt vlak na uitkomst van de jaarlijkse groeianalyse. Op die manier kan er coördinatie tussen de parlementen plaatsvinden en kunnen de nationale parlementen het overleg met hun regeringen goed voorbereiden. Zo'n overleg past ook uitstekend in de in art. 13 Fiscal Compact voorziene bijeenkomst zoals die ook al binnen de Europese parlementaire week plaatsvindt.
4. Zoals de vijf presidenten bepleiten in hun rapport “De voltooiing van Europa’s Economische en Monetaire Unie” van juni 2015, dient het ritme van het Europees Semester dusdanig veranderd te worden dat er een specifieke plek voor nationale parlementen én het Europees Parlement wordt ingeruimd, met een tijdslot die het de nationale parlementen mogelijk maakt met elkaar én met het Europees Parlement te overleggen en een en ander goed voor te bereiden.
5. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om de ‘gele kaart’ en politieke dialoog procedure zoals bestaat ten aanzien van ontwerp EU regelgeving (Protocol 1 en 2 bij het verdrag van Lissabon) ook van toepassing te verklaren op de jaarlijkse groeianalyse, LSA’s en ontwerp aanbevelingen. Het inruimen van een tijdslot in het Europees Semester voor

⁵¹ http://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/newspage2400_rapporteur_europees_semester (laatst geraadpleegd op 27 augustus 2015).

⁵² <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/conferences/european-parliamentary-week.html> (laatst geraadpleegd op 8 september 2015).

nationale parlementen is toe te juichen, maar tevens zouden nationale parlementen meer formele greep moeten hebben, als volksvertegenwoordigingen, op het economische beleid betreffende besluiten. Daartoe kan de voorziene politieke dialoog dienen.

6. Verder zouden voor het brede E(M)U perspectief ook de bevoegdheid en de rol van het Europees Parlement versterkt moeten worden door het Europees Parlement niet alleen te consulteren en te betrekken maar een formele medebeslissende rol te geven bij de vaststelling van het gezamenlijke E(M)U economische, begrotings- en financiële beleid.
7. Tenslotte geven we de nationale parlementen in overweging om vooral ook meer bedacht te zijn op de soft law mechanismen, zoals de voorziene 'peer pressure', wisseling van 'best practices' en de toename van relevante scoreboards op EU niveau. Hiermee worden maatstaven ontwikkeld voor gezamenlijke besluitvorming en door vroegtijdig en proactief daarbij betrokken te zijn kan een nationaal parlement invloed uitoefenen over de mate waarin deze instrumenten hun werking doen gelden en of en hoe ze tot beleid worden verheven.

Over de auteurs

Peter Coenen is universitair docent staatsrecht Maastricht University (UM). Peter overleed enkele dagen voor afronding van dit stuk. We dragen dit stuk dan ook aan hem op.



Aalt Willem Heringa is hoogleraar (vergelijkend) staatsrecht UM.



Hoai-Thu Nguyen is onderzoekster aan de UM en bereidt een proefschrift voor over parlementaire controle in de E(M)U.



Sofie Wolf is docente staatsrecht aan de UM en bereidt een proefschrift voor over nationale parlementaire controle in de E(M)U.



Contactgegevens

Aalt Willem Heringa

E-mail: aw.heringa@maastrichtuniversity.nl

Thu Nguyen

E-mail: hoai-thu.nguyen@maastrichtuniversity.nl

Sofie Wolf

E-mail: s.wolf@maastrichtuniversity.nl

Montesquieu Instituut

E-mail: info@montesquieu-instituut.nl

Tel: +31 703 630 105

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

Montesquieu, *Over de geest van de wetten* (1748)



MONTESQUIEU INSTITUTE
MONTESQUIEU INSTITUUT