



Europees economisch bestuur

Europese coördinatie van begrotings- en macro-economisch beleid en de positie van Nederland

2014



Europees economisch bestuur

Europese coördinatie van begrotings- en macro-economisch beleid en de positie van Nederland

De tekst van *Europees economisch bestuur; Europese coördinatie van begrotings- en macro-economisch beleid en de positie van Nederland* is vastgesteld op 5 september 2014. Het rapport is op 9 september 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Voorbeschouwing: de governance van de Europese Unie	4
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Onderzoeksopzet	8
1.3 Leeswijzer	9
2 Spelregels Europees economisch bestuur	10
2.1 Het Europees economisch bestuur	11
2.1.1 Regels vóór de financiële en economische crisis	11
2.1.2 Regels Europees economisch bestuur vanaf 2010	13
2.1.3 Coördinatie binnen Europees Semester	16
2.2 Juridische afdwingbaarheid Europees economisch bestuur	18
2.3 Regels, rapportageverplichtingen en verantwoording	22
2.3.1 Ontwikkeling regels	22
2.3.2 Rapportageverplichtingen	23
2.3.3 Verantwoording	24
3 Werking Europees economisch bestuur	27
3.1 Begrotingstoezicht	29
3.1.1 Procedures en normen	29
3.1.2 Werking preventieve arm: middellangetermijndoelstelling	29
3.1.3 Werking correctieve arm: buitensporigtekortprocedure	31
3.2 Macro-economisch toezicht	36
3.2.1 Werking detectie	36
3.2.2 Werking preventie: aanbevelingen	39
3.2.3 Werking correctie: actieplan en sancties	40
3.3 Coördinatie structurele hervormingen	41
3.3.1 Doelstellingen en opzet Europa 2020-strategie	41
3.3.2 Uitvoering Europa 2020-strategie	43
3.3.3 Toekomst: versterking sociaaleconomisch beleid in de eurozone	44
3.4 Europees Semester: LSA's	45
3.4.1 Hardheid aanbevelingen	45
3.4.2 Opvolging aanbevelingen	49
4 Europees economisch bestuur en begrotingscoördinatie in Nederland	51
4.1 Uitvoering van het Europees economisch bestuur in Nederland	52
4.2 De nationale begrotingscyclus	53
4.2.1 Budgettaire dialoog	53
4.2.2 Wijzigingen in de Nederlandse begrotingscyclus	55
4.3 Inhoud en reikwijdte Wet HOF	55
4.3.1 Reikwijdte van de Wet HOF	55
4.3.2 Rol decentrale overheden, en kwaliteit onderbouwende informatie	57
4.4 Betrokkenheid parlement	58

5	Bevindingen, aandachtspunten en bestuurlijke reacties	59
5.1	Bevindingen	59
5.2	Aandachtspunten	60
5.3	Bestuurlijke reacties	61
	Bijlage 1 Werking MEOP, EU2020 en LSA's	64
	Bijlage 2 Gebruikte afkortingen	68
	Literatuur	69

Voorbeschouwing: de governance van de Europese Unie

Vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de Europese Unie (EU) belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt op economisch en budgettair vlak. In het Verdrag van Maastricht van 1992 is het streven naar de Economische en Monetaire Unie (EMU) vastgelegd, en sinds 2002 is de gezamenlijke munt een feit. Van de 28 lidstaten waaruit de EU momenteel bestaat hebben in 2014 in totaal 18 lidstaten de euro ingevoerd. Binnen de zogenoemde 'eurozone' is er sprake van een sterke onderlinge afhankelijkheid, gemeenschappelijke belangen, en een voortdurend streven om de EMU verder te versterken.

Parallel hieraan is gezamenlijk EU-beleid tot stand gebracht op economisch en budgettair terrein om de ontwikkeling naar de EMU zo goed mogelijk te ondersteunen. In dit beleid is een spanningsveld zichtbaar tussen de wens van lidstaten om hun autonomie zoveel mogelijk te behouden, en anderzijds de gedachte dat gemeenschappelijke en strenge regels en daadwerkelijke naleving en handhaving hiervan nodig zijn om een gezond financieel beleid van de lidstaten en daarmee een stabiele EMU te garanderen. Dit spanningsveld komt tot uiting in het compromiskarakter van de afspraken: enerzijds zijn er bindende EU-instrumenten zoals het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), en anderzijds is er 'soft law' zoals de Europa 2020-strategie. Daarbij staan 'zachte' coördinatie- en sturingsmechanismen zoals collegiale toetsing en 'naming and shaming' van EU-lidstaten centraal.

Lidstaat Nederland kent, zoals alle lidstaten van de EU, een tweeledig belang in deze. Enerzijds heeft Nederland baat bij een goed functionerende EMU en eurozone. Er moet sprake zijn van duidelijke en effectieve procedures, regels en afspraken die het vertrouwen in de governance van de EU borgen en zowel het economisch presteren als de houdbaarheid van de overheidsfinanciën bevorderen. Anderzijds vloeit uit de afspraken voort, dat ook het in Nederland gevoerde macro-economisch en budgettair beleid getoetst kan worden aan de geldende regels. Dat kan gevolgen hebben voor de nationale financiële ruimte voor beleid. Het verdient aandacht na te gaan wat hiervan de gevolgen zijn voor het nationaal begrotings- en verantwoordingsproces. De werking van het zogenaamde budgetrecht, de relatie daarbij tussen kabinet en Staten-Generaal, is bij uitstek het werkterrein van de Algemene Rekenkamer.

De financiële en economische crisis die zich vanaf najaar 2008 voltrok heeft dit systeem onder druk gezet, en onvolkomenheden in het ontwerp van met name de eurozone - waaronder mazen in de Europese wet- en regelgeving - aan het licht gebracht. Sommige landen bleken zich niet aan de gemeenschappelijke regels te hebben gehouden, en van strikte handhaving van die regels door de EU is in de loop der jaren geen sprake geweest.

Hierbij kan worden opgemerkt dat regelmatig discussie heeft plaatsgevonden over de vraag in welke mate strikte naleving en handhaving van de regels in het kader van het begrotingstoezicht economisch gesproken verstandig zou zijn. Deze discussie speelde een belangrijke rol in het soepeler omgaan met de begrotingsregels bijvoorbeeld in de directe nasleep van de financiële crisis van 2008. Het toestaan van hogere tekorten dan

de norm uit het SGP toeliet werd verstandig geacht in verband met een noodzakelijk geachte respons op de forse negatieve economische effecten van de crisis.

In reactie op de financiële en economische crisis is door de EU – en in toenemende mate daarbinnen door de landen van de eurozone – sinds 2010 gereageerd met een snelle opeenvolging van een groot aantal en verschillende wetgevings- en beleidsinitiatieven. Om de crisis het hoofd te bieden werden in samenspraak met het IMF Europese steunprogramma's ontwikkeld en noodfondsen opgericht om Europese lidstaten – en daarmee de euro – te ondersteunen. Ook is er inmiddels een bankenunie in aantocht om het toezicht op de grootste banken binnen de eurozone vanaf november 2014 onder de Europese Centrale Bank te plaatsen.

De Europese Centrale Bank heeft verder met monetaire programma's een bijdrage geleverd aan het bestrijden van de crisis. Ook zijn er nieuwe regels op economisch en budgettair terrein bijgekomen om de EMU verder te verstevigen: regels om het bestaande begrotingstoezicht vanuit de EU op de lidstaten te versterken, en regels om macro-economisch toezicht op de lidstaten tot stand te brengen. Daarbij is een nieuw Europees cyclisch coördinatiemechanisme, het zogenaamde Europees Semester, in het leven geroepen. Of dit pakket van maatregelen en initiatieven tot resultaat leidt en de EU-lidstaten het pad naar duurzaam economisch herstel en houdbare overheidsfinanciën weten te vinden, zal nog definitief moeten blijken.

In dit rapport wordt stilgestaan bij de nieuwe regels op economisch en budgettair terrein die de EMU verder dienen te verstevigen. Deze nieuwe spelregels zijn ook rechtstreeks van invloed op het Nederlands begrotingsbeleid, de gevoerde macro-economische politiek en de verantwoording van het kabinet daarover. Daarnaast heeft Nederland als EU-lidstaat en euroland een groot belang bij een stabiele en welvarende eurozone. Een adequaat en doeltreffend functioneren van het economisch bestuur van de EU schraagt dit belang.

Het ligt in de rede dat de governance van de EU ook de komende jaren op veel belangstelling mag rekenen. Het aangevulde economisch bestuur is op tal van fronten nog in ontwikkeling en de vernieuwde regels, procedures, posities en verhoudingen zullen zich nader uitkristalliseren. Ook in de nabije toekomst zal de vraag aan de orde kunnen zijn of het Europees economisch bestuur en de samenstellende delen daarvan voldoende effectief zijn.

In dit onderzoek wordt de aandacht gericht op de bestaande en nieuwe regels en procedures voor het begrotingstoezicht en de nieuwe afspraken omtrent macro-economisch toezicht. Zoals benadrukt heeft ook Nederland immers belang bij transparante, eenduidige en effectieve procedures. En tot voor kort stond het Nederlandse begrotingsbeleid onder verzwamd toezicht van de Europese Commissie vanwege de budgettaire problemen van de overheid. Op verschillende momenten is ons gebleken dat vanuit het Nederlandse parlement behoefte bestaat aan meer inzicht in de werking van deze procedures.

We benutten dit onderzoek ook om nader licht te werpen op de mogelijke invloed die de nieuwe Europese spelregels hebben op het nationale begrotings- en verantwoordingsproces en de rol van verschillende nationale instituten daarbij.

Met dit onderzoek wil de Algemene Rekenkamer bijdragen aan meer zicht op de dynamiek en invloed van de deels bestaande, deels nieuwe Europese regels op het Nederlands macro-economisch beleid, de begrotingspolitiek en de democratische verantwoording daarover. Deze regelgeving raakt de positie van het parlement dat het gevoerde begrotings- en macro-economisch beleid sanctioneert en houder is van het budgetrecht. Daarnaast moeten de nieuwe Europese arrangementen zich nog bewijzen in de praktijk, en zal de komende jaren moeten blijken in welke mate ze bijdragen aan het borgen van het vertrouwen in de EU en daarbinnen de eurozone.

Er zijn meerdere dimensies aan deze problematiek te onderscheiden. Kabinet en Staten-Generaal worden op verschillende wijzen geadviseerd bij het te voeren macro-economisch en budgettair beleid. Dit gebeurt door verschillende instellingen zoals onder meer het Centraal Planbureau, De Nederlandsche Bank, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Het is raadzaam tijdig te bezien of en in hoeverre hun staande rol door de nieuwe Europese spelregels verandert en welke rol gewenst is.

I Inleiding

I.1 Achtergrond

Sinds het Verdrag van Maastricht uit 1992, waarin de Economische en Monetaire Unie (EMU) is geïntroduceerd, bestaat er gezamenlijk EU-beleid op (macro-) economisch en budgettair terrein. Gaandeweg is dit beleid uitgebreid. Dit gezamenlijke beleid – het ‘Europees economisch bestuur’ (EEB) – ligt niet alleen vast in ‘top down’ toezicht en bindende EU-instrumenten, maar vindt ook een basis in ‘zachte’ coördinatie- en sturingsmechanismen (‘soft law’).

Het uitbreken van de financiële en economische crisis in 2008 stelde de bestaande mechanismen voor het toezicht op en de coördinatie van (macro-)economisch en budgettair beleid in de EU op de proef, en legde onvolkomenheden bloot. De Europese Commissie heeft in 2010 een strategie voor de versterking van het economisch bestuur in de EU gepresenteerd (Europese Commissie 2010a, 2010b).¹ Dit vormde de aanzet voor een aangescherpt en uitgebreid systeem van samenwerking op het terrein van Europees economisch bestuur (Europese Commissie, 2008). Dit systeem moet een effectief antwoord bieden op de crisis, overloopeffecten beperken of voorkomen, en uiteindelijk zorgen voor financiële stabiliteit en economische groei in de EU en specifiek de eurozone.

Het Europees economisch bestuur zoals we dat sindsdien kennen, heeft drie pijlers: begrotingstoezicht, macro-economisch toezicht en de coördinatie van structurele hervormingen (sociaal-economisch beleid). Figuur 1 laat dit zien.

Figuur 1 laat ook zien dat een deel van de regels preventief van aard is, een deel correctief, en een deel beide. De regels gericht op preventie komen samen in het Europees Semester, een cyclisch mechanisme dat de Europese Commissie sinds 2011 inzet om het economisch en budgettair beleid van de EU-lidstaten in te coördineren.

¹ Zie daarbij ook de Mededelingen van de Commissie van 29 september 2010 (COM(2010) 522 t/m 527 definitief).

Figuur 1 Kernonderdelen Europees economisch bestuur in 2013



Volgens de Europese Raad heeft het Europees Semester een gecompliceerde juridische structuur die procedures op drie complexe beleidsterreinen samenbrengt met uiteenlopende niveaus van (vrijblijvende) interactie of coördinatie en (dwingend) toezicht, die bovendien nog in ontwikkeling zijn (Raad van de Europese Unie, 2012).² Andere mogelijke complicaties of onduidelijkheden van het Europees economisch bestuur hangen samen met het feit dat de regels zijn opgetuigd in verschillende rechtsstelsels,³ die bovendien gelden voor verschillende groepen van lidstaten (voor alle 28 EU-landen, voor 25 of 23 EU-landen, voor de 18 landen van de eurozone, of voor individuele lidstaten).

1.2 Onderzoekopzet

We blikken in dit onderzoek terug op het beleid dat de EU sinds 1992 - en met name de versterking sinds 2010 - heeft ingezet om het Europees economisch bestuur te verbeteren. Wij beschouwen dit beleid vanuit de algemene normen voor goed openbaar bestuur. In onze strategie 2010-2015 sluiten wij aan bij de ‘good governance’-kenmerken die de Verenigde Naties daarvoor hebben benoemd. Voor dit onderzoek zijn relevant: transparantie, publieke verantwoording, en effectiviteit en efficiëntie. Verder toetsen we de werking van dit beleid aan de specifieke normen vastgelegd in regelgeving.

We besteden aandacht aan de opzet en werking van de Europese regels en instrumenten op het gebied van:

- het toezicht op de nationale begrotingsdiscipline van de EU-lidstaten;
- het toezicht op het macro-economisch beleid van de EU-lidstaten;

² Verkregen via <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015674%202012%20INIT>.

³ Zo is het VSCB een internationaal verdrag en formeel geen onderdeel van de Europese rechtsorde. De overige instrumenten en procedures in ‘Europees kader’ in figuur 1 zijn wel vastgelegd in Europese verordeningen, richtlijnen of mededelingen.

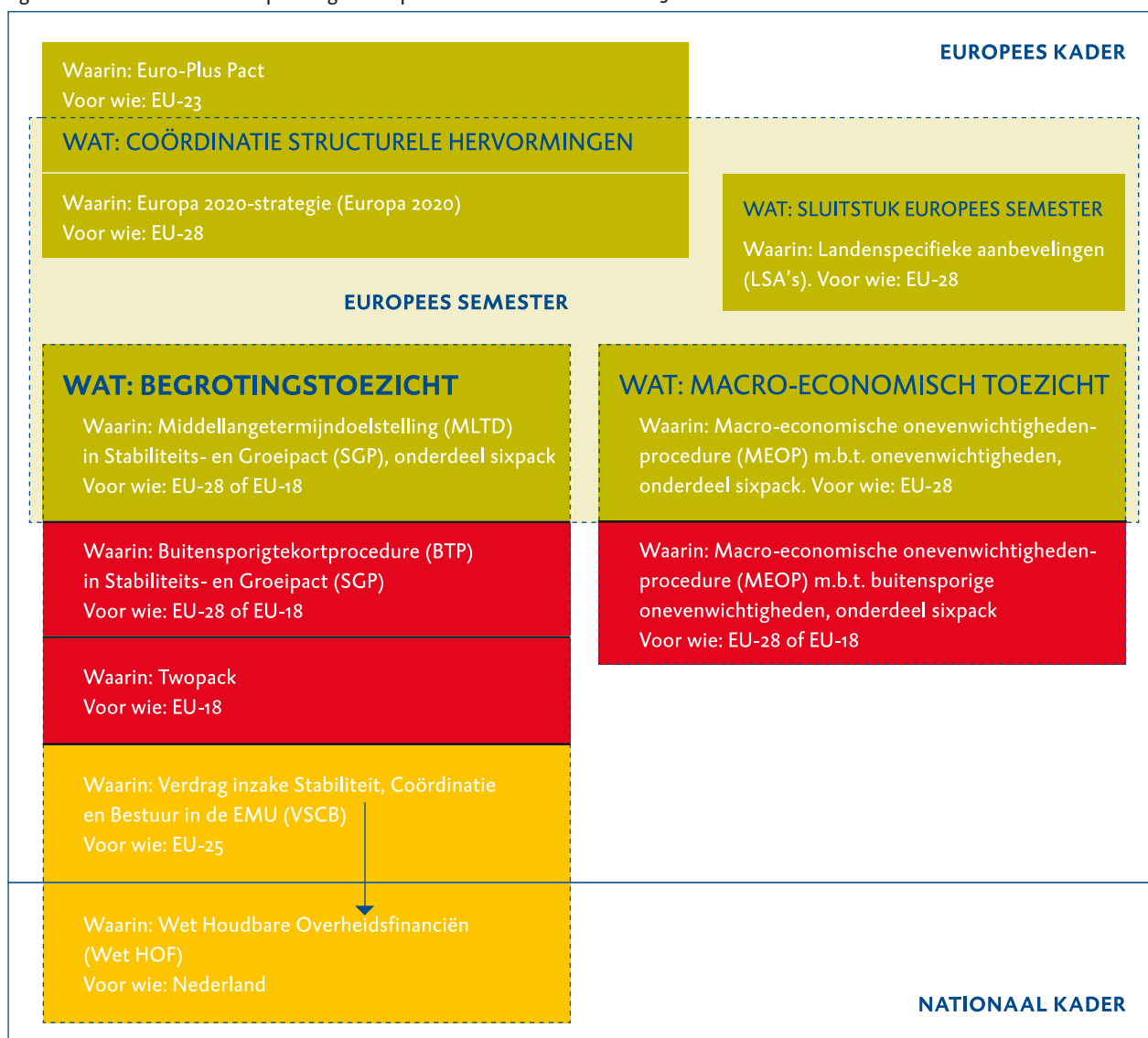
- de coördinatie van structurele hervormingen van de EU-lidstaten in de Europa 2020-strategie;
- de jaarlijkse landenspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester door de EU aan de lidstaten worden gericht.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de opzet van het Europees economisch bestuur. We leggen in hoofdstuk 3 uit hoe de regels in de praktijk werken in de verschillende EU-landen. In hoofdstuk 4 laten we zien wat deze regels betekenen voor de Nederlandse processen van begroting en verantwoording. We sluiten af in hoofdstuk 5 met bevindingen en aandachtspunten, en de reactie van het kabinet.

Figuur 2 geeft een meer uitgebreid overzicht van de voornaamste regels en afspraken binnen de pijlers van het Europees economisch bestuur.

Figuur 2 Onderdelen en kernverplichtingen Europees economisch bestuur in 2013



Legenda

PREVENTIEF

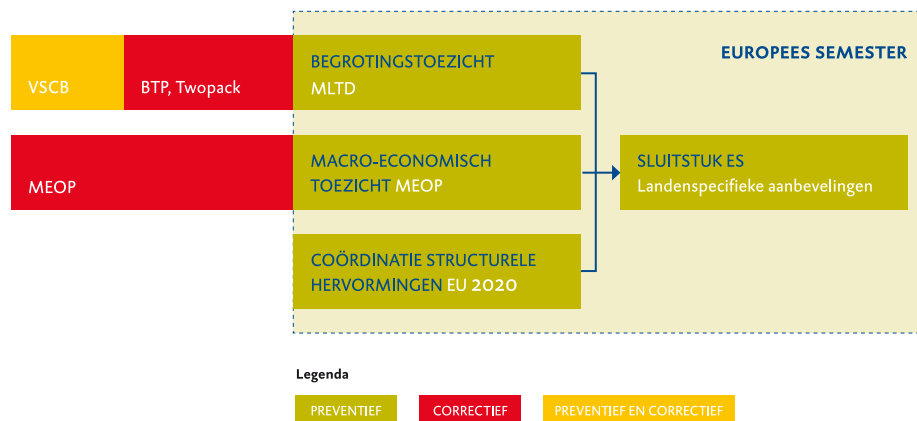
CORRECTIEF

PREVENTIEF EN CORRECTIEF

2 Spelregels Europees economisch bestuur

In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet van het huidige systeem van Europees economisch bestuur (EEB). Dit is schematisch weergegeven in figuur 3. In onze beschrijving wordt de chronologie van de totstandkoming van de EEB-regels gecombineerd met een thematisch inhoudelijk overzicht van de verschillende elementen. Daarna gaan we in op de juridische afdwingbaarheid van de regels, de rapportageverplichtingen die daarbij horen, en de mogelijkheden voor controle en verantwoording.

Figuur 3 Kernonderdelen EEB in 2013



Kernpunten

Lappendeken EU-regels, meer mogelijkheden voor coördinatie en toezicht EU

Het proces van versterking van het Europees economisch bestuur is er een van evolutie. De basis van het beleid is sinds 1992 maar beperkt veranderd: vooral de financiële sanctiemogelijkheden zijn uitgebreid en aangescherpt.

De regels die zijn ingevoerd gelden of voor de EU28, of voor 25 van de 28 EU-lidstaten, of voor 23 van de 28 EU-lidstaten, of voor de 18 eurolanden. Hierdoor is er sprake van een complex geheel van wetten en regels. Afhankelijk van de mate waarin een EU-lidstaat door de financiële crisis in de problemen is gekomen, is er tevens sprake van een toename aan rapportageverplichtingen voor de lidstaat aan de EU, en meer coördinatie van of toezicht op de EU-lidstaat in kwestie.

Weinig aandacht voor controle- en verantwoording euro18

In de (nieuwe) wetgeving voor het Europees economisch bestuur is er weinig aandacht voor de controle- en verantwoordingskant en de daarbij behorende cijfers.

De invloed op en besluitvorming over de belangrijkste onderdelen van het Europees economisch bestuur is grotendeels verschoven van de EU28 naar de euro18 (Eurogroep of Ecofin Raad in Eurosamenstelling). De reguliere arrangementen van democratische controle en verantwoording die bestaan voor de EU28, gelden formeel niet voor de (voorzitter van de) Eurogroep. Deze is aan geen enkele (parlementaire) instelling publieke verantwoording schuldig. Afgezien van de mogelijkheden die de 'economische dialoog' biedt, is er geen structurele informatiestroom waarmee de Eurogroep formeel verantwoording aflegt.

Financiële sancties beperkt tot euro18

De mogelijkheden voor het opleggen van financiële sancties zijn beperkt tot de euro18. De macht van de Europese Commissie in de besluitvormingsprocessen rond toezicht, handhaving en sancties is toegenomen sinds 2011: er zijn meer mogelijkheden voor toezicht, en de besluitvorming met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid in de Raad is geïntroduceerd. Daarbij is het uitgangspunt dat het voorstel van de Europese Commissie vaker wordt aangenomen dan voorheen het geval was. Uiteindelijk neemt de Raad nog steeds het definitieve besluit, en blijft het besluit de uitkomst van een politieke afweging.

Regels niet altijd juridisch bindend en afdwingbaar

De mate waarin de regels juridisch bindend en afdwingbaar zijn - de mate waarin EU-lidstaten/eurolanden zich uiteindelijk moeten houden aan de regels of afspraken, en de mate waarin er toegang is tot het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) om een effectieve toepassing hiervan te eisen - verschilt per onderdeel. De preventieve onderdelen van het EEB-beleid zijn in de meeste gevallen bindend en afdwingbaar. De correctieve onderdelen op het terrein van begrotingstoezicht zijn niet of beperkt afdwingbaar.

Uniforme verslaggevingsregels ontbreken nog

Transparante, betrouwbare en tussen lidstaten vergelijkbare cijfers over de financiële situatie in de lidstaten zijn nodig om te kunnen beoordelen wat de stand van zaken is in elke lidstaat op het terrein van begrotingsdiscipline en macro-economisch toezicht. Daarom zijn uniforme verslaggevingsregels voor de Europese publieke sector nodig. Hiervoor worden European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) ontwikkeld, maar hierover heeft nog geen politieke besluitvorming door de lidstaten plaatsgevonden.

2.1 Het Europees economisch bestuur

2.1.1 Regels vóór de financiële en economische crisis

Verdrag van Maastricht

In het Verdrag van Maastricht dat op 1 november 1993 van kracht geworden is, is onder andere afgesproken dat de interne markt door de invoering van de Economische en Monetaire Unie (EMU) wordt voltooid. Lidstaten moeten hun (macro-)economisch beleid coördineren, multilateraal toezicht op deze coördinatie invoeren en zich onderwerpen aan financiële en budgettaire discipline. Het doel van het monetair beleid is de invoering van één enkele munt en de garantie van de bestendigheid van deze munt door te zorgen voor prijsstabiliteit en respect voor de markteconomie.

In het Protocol bij dit verdrag zijn de normen voor de buitensporigtekortprocedure (BTP) vastgelegd:⁴

- het overheidstekort van een lidstaat mag niet meer zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (bbp);
- de overheidsschuld van een lidstaat mag niet hoger zijn dan 60% bbp.

In het verdrag is vastgelegd welke actoren welke rollen hebben in de naleving van, het toezicht op en de handhaving van deze normen. De lidstaten moeten buitensporige

⁴ "PROTOCOL betreffende de procedure bij buitensporige tekorten" van het Verdrag van Maastricht.

tekorten vermijden. Doen ze dat niet dan kan de Raad lidstaten aanbevelingen geven, voorschrijven binnen welke periode hieraan effectief gevolg moet zijn gegeven, deze openbaar maken, en aanmanen om binnen een voorgeschreven termijn maatregelen te treffen die de situatie zal verbeteren.⁵ De Raad kan dwang uitoefenen, maar kan uiteindelijk geen klacht indienen bij het Europese Hof van Justitie (HvJ EU) wanneer de lidstaat zich niet aan de normen houdt.

Stabiliteits- en Groeipact

De begrotingsregels van de EU liggen sinds 1997 vast in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).⁶ Twee verordeningen en een resolutie vormen het SGP en regelen het multilateraal toezicht door de Europese Commissie en Raad, en de nadere regels voor de middellangetermijndoelstelling (MLTD, destijds vastgesteld op 1% bbp) en de buitensporigtekortprocedure (BTP). Eurolanden moeten jaarlijks een stabiliteitsprogramma indienen. EU-lidstaten die de euro (nog) niet hebben ingevoerd, dienen jaarlijks een convergentieprogramma in. Deze stabiliteits- en convergentieprogramma's ('SCP's') schetsen de budgettaire MLTD van lidstaten, en laten zien welke maatregelen de lidstaten nemen om hun begrotingssituatie op korte en middellange termijn gezond te houden of krijgen.

In de *preventieve arm* van het SGP committeren lidstaten zich aan een landenspecifieke MLTD voor de begroting, die binnen de afgesproken termijn vrijwel in evenwicht moet zijn. Daarvoor hebben lidstaten een aanpassingstraject ter verwezenlijking van de MLTD afgesproken.⁷ De MLTD wordt per land bepaald binnen een vastgestelde marge tussen -1% bbp en een evenwicht of overschot.⁸

De *correctieve arm* van het SGP betreft de buitensporigtekortprocedure (BTP). Dit is een bewakingsmechanisme tegen het ontstaan en voortbestaan van buitensporige tekorten op grond van de normen uit Protocol bij het Verdrag van Maastricht: overheidstekort niet hoger dan 3% bbp, en overheidsschuld niet hoger dan 60% bbp, tenzij deze in voldoende mate afneemt en de 60%-grens in een bevredigend tempo nadert. Als de lidstaten de afgesproken maximumwaarden overschrijden, of al hebben overschreden zonder dat er voldoende afname zichtbaar is, is sprake van een buitensporig tekort.

Eurolanden die zich niet aan de afspraken houden kunnen een financiële sanctie opgelegd krijgen, bijvoorbeeld een rentedragend deposito of een boete van 0,2% tot 0,5%

5 Art. 104c van het Verdrag van Maastricht (nu: Art. 126 Verdrag van Lissabon) zegt dat als de Europese Commissie vaststelt dat er een buitensporig tekort is, ze daarover een opinie aan de Raad geeft, die met QMV beslist over het bestaan van een buitensporig tekort. Zo ja, dan doet de Raad - niet publiek - aanbevelingen aan de lidstaat in kwestie over de oplossing hiervan. Voldoet de lidstaat niet aan de aanbeveling, dan kunnen de aanbevelingen openbaar worden gemaakt, en daarna kan de Raad een aanmaning geven.

6 Twee verordeningen (Vo 1466/97 en 1467/97) en een resolutie van de Europese Raad betreffende het stabiliteits- en groeipact - Amsterdam, 17 juni 1997 ([Pb EG, C 236 van 2.8.1997]).

7 De lidstaten van de EU hebben zich ertoe verbonden om, in het kader van het stabiliteits- en groeipact, "de middellangetermijndoelstelling van een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont te verwezenlijken, overeenkomstig hun stabiliteits- en convergentieprogramma's...". Resolutie van de Europese Raad betreffende het stabiliteits- en groeipact. Amsterdam, 17 juni 1997.

8 Deze doelstelling wordt om de drie jaar bijgesteld, of zoveel eerder wanneer een structurele hervorming -die van grote invloed is op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën- wordt uitgevoerd. Sinds het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU (VSCB) in werking is getreden, is de geaccepteerde ondergrens van het structurele overheidstekort bijgesteld naar -0,5% bbp.

bbp. Bij de toetsing van deze regels heeft de Raad een eigen beoordelingsruimte bij de wenselijkheid en/of inhoud van het te nemen besluit. De Raad beslist uiteindelijk - op aanbeveling van de Europese Commissie - of lidstaten zich voldoende aan de afspraken houden. In 2005 zijn de regels voor het eerst gewijzigd. Bij de toepassing van met name de correctieve arm van het SGP mag sindsdien door de Raad meer gedifferentieerd worden naar factoren zoals de economische situatie van de landen, hun begrotingspositie en de houdbaarheid daarvan.

2.1.2 Regels Europees economisch bestuur vanaf 2010

Europa 2020-strategie

In 2010 is de Europa 2020-strategie als opvolger van de Lissabonstrategie uit 2000 aangenomen. Europa 2020 is gericht op het stimuleren van groei en werkgelegenheid in de EU (Europese Commissie 2010c).⁹ Net als bij de Lissabonstrategie wordt binnen Europa 2020 gebruik gemaakt van de open coördinatiemethode (OCM) als besluitvormingsprocedure: lidstaten werken op vrijwillige basis samen en van 'hard' toezicht, handhaven en financieel sanctioneren is geen sprake.

De rapportage over de Europa 2020-strategie aan de EC vindt tegelijkertijd plaats met de SGP-rapportages. Lidstaten moeten jaarlijks een nationaal hervormingsprogramma (NHP) indienen waarin het beleid waarmee ze invulling geven aan Europa 2020 is opgenomen.¹⁰ Daarnaast moeten zij 'toereikende respons' geven op de landenspecifieke aanbevelingen (LSA's) van de Europese Commissie en de Ecofin en Epsco Raden van ministers uit de EU-lidstaten.

Als aanvulling op de Europa 2020-strategie werd in maart 2011 het 'Euro Plus-pact' door de eurolanden aangenomen.¹¹ De niet-eurolanden Bulgarije, Denemarken, Litouwen, Polen en Roemenië nemen ook deel aan dit pact.¹² Het pact bestaat uit politieke afspraken over het stimuleren van concurrentiekrachten werkgelegenheid, en het versterken van de houdbaarheid van de publieke financiën en van de financiële stabiliteit.

Begrotings- en macro-economisch toezicht: sixpack en twopack

Het op 13 december 2011 in werking getreden sixpack bestaat uit vijf verordeningen die direct gelden in alle EU lidstaten, en een richtlijn die uiterlijk 31 december 2013 omgezet diende te zijn in nationale wetgeving.

⁹ Zie <http://ec.europa.eu/europe2020>.

¹⁰ Deze programma's werden in het kader van de Lissabonstrategie al gemaakt. De NHP's onder Europa 2020 zijn echter korter en verschijnen frequenter (éénmaal per jaar).

¹¹ Conclusies van de Staatshoofden en Regeringsleiders van de Eurozone van 11 maart 2011. Brussel: Raad van de Europese Unie. Verkregen via http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/119829.pdf.

¹² Tijdens de Europese Raad van 25 maart 2011 hebben deze lidstaten aangegeven zich bij het Pact te willen aansluiten. Europese Raad (2011). Conclusies van 24/25 maart 2011, para. 11. Verkregen via https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/120299.pdf.

Tabel 1 Overzicht regels sixpack en twopack

Naam	Instrument	Wijzig	Onderwerp
Sixpack MLTD	1. Verordening 1175/2011	Verordening 1466/97 SGP	Begrotingsdiscipline: Middellangetermijndoelstelling (EU28)
	BTP	2. Verordening 1177/2011	Verordening 1467/97 SGP
	3. Verordening 1173/2011	-	Begrotingsdiscipline: Handhaving / sancties (euro18)
MEOP	4. Verordening 1176/2011	-	Macro-economisch toezicht (EU28)
	5. Verordening 1174/2011	-	Macro-economisch toezicht: Handhaving / sancties (euro18)
	6. Richtlijn 2011/85	-	Begrotingskaders EU-lidstaten (EU28)
Twopack	Verordening 472/2013	-	Begrotingsdiscipline: Toezicht landen in financiële moeilijkheden (euro18)
	Verordening 473/2013	-	Begrotingsdiscipline: Buitensporige tekorten, ontwerpbegrotingen (euro18)

Bron: Webdossier EU-Governance, Algemene Rekenkamer (2014)

Versterking begrotingsdiscipline

Het *sixpack* bouwt voor wat betreft begrotingsdiscipline voort op het SGP. De nieuwe regels betreffen vooral een herbevestiging van hetgeen al vastlag maar nu in de context van de financiële en economische crisis. De afspraken over het maximaal toegestane overheidstekort en -schuld van EU-lidstaten zijn ongewijzigd. Het aanmanen of opleggen van financiële sancties is alleen mogelijk bij eurolanden. Of een euroland een sanctie opgelegd krijgt van de EU is afhankelijk van hoe de Raad - in samenspel met de Europese Commissie - de voortgang van dat land bij het terugdringen van het tekort en de schuld en het opvolgen van aanbevelingen beoordeelt. De Raad heeft in de aangescherpte buitensporigtekortprocedure uiteindelijk nog het laatste woord. Voor niet-eurolanden zijn alleen financiële sancties mogelijk buiten het raamwerk van de buitensporigtekortprocedure.¹³

De sanctiemogelijkheden in de buitensporigtekortprocedure zijn uitgebreid en makkelijker op te leggen. De Raad beslist daarover voortaan op aanbeveling van de Commissie met *omgekeerde gekwalificeerde meerderheid* (omgekeerde QMV). De Raad dient akkoord te gaan met een voorstel van de Europese Commissie voor het opleggen van financiële sancties, tenzij een meerderheid binnen de Raad - minus het betrokken land - binnen tien dagen expliciet tegen stemt.

In het *twopack* is onder andere geregeld dat eurolanden voortaan een gemeenschappelijk budgetair tijdpad en gemeenschappelijke begrotingsregels moeten volgen. Voor de nationale begrotingen van de eurolanden geldt:

- op uiterlijk 30 april van elk jaar moeten de eurolanden hun begrotingsplannen voor de middellange termijn (stabiliteitsprogramma's) bekend maken, tegelijk met hun beleidsprioriteiten voor groei en werkgelegenheid voor het komende jaar (NHP's);
- uiterlijk 15 oktober dienen ze hun ontwerpbegroting voor het komende jaar in bij de Europese Commissie en de Eurogroep;

¹³ Zo kunnen structuur- en investeringsfondsen worden opgeschort.

- uiterlijk 31 december moeten ze hun begroting voor het komende jaar definitief hebben vastgesteld of daarover een besluit hebben genomen.¹⁴

Macro-economisch toezicht

In het sixpack is ook het macro-economisch toezicht op de EU-lidstaten geregeld.¹⁵ In het *detectiedeel* is het waarschuwingsmechanisme erop gericht om te beoordelen of er in een lidstaat sprake is van een (buitensporige) macro-economische onevenwichtigheid. Zo nodig kan de Raad zich vervolgens in het *preventieve deel* op aanbeveling van de Europese Commissie tot de betreffende lidstaat richten om passende maatregelen te nemen om de situatie recht te zetten.

Indien op basis van de diepgaande evaluatie door de Europese Commissie wordt vastgesteld dat er sprake is van een buitensporige onevenwichtigheid die gecorrigeerd dient te worden, dan kan de Raad in het *correctieve deel* van de procedure zo nodig aanbevelingen aan de lidstaat in kwestie richten om binnen een bepaalde termijn corrigerende maatregelen te nemen. Als eurolanden met een buitensporige onevenwichtigheid onvoldoende maatregelen nemen om deze te verhelpen, kunnen zij door de Raad een rentedragend deposito of boete van 0,1% bbp opgelegd krijgen.

Kwaliteit statistieken: invoering EPSAS

Transparante, betrouwbare en tussen lidstaten vergelijkbare cijfers over de financiële situatie in de lidstaten zijn nodig om te kunnen beoordelen wat de stand van zaken is in elke lidstaat op het terrein van begrotingsdiscipline en macro-economisch toezicht. Op dit moment is deze informatie gebaseerd op statistische data, gebruik makend van het stelsel van nationale rekeningen (Europees Stelsel van Nationale Rekeningen, ESR 95). De ervaring van Griekenland heeft aangetoond dat de kwaliteit van de voor de statistieken gebruikte data verbetering behoeft. In het sixpack is hiertoe richtlijn 2011/85/EU geïntroduceerd.

De Europese Commissie is van mening dat uniforme verslaggevingsregels voor de publieke sector kunnen bijdragen aan het vergroten van de kwaliteit, de transparantie, de vergelijkbaarheid en de betrouwbaarheid van de verslaggeving door publieke organisaties in de EU. Eurostat - het statistiekbureau van de EU - is van oordeel dat de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) niet direct bruikbaar zijn voor de EU-lidstaten, en dat een aangepaste Europese variant nodig is. De Europese Commissie stelt dat een Europese variant, de European Public Sector Accounting Standards (EPSAS), dient te worden ontwikkeld. Hierover heeft nog geen politieke besluitvorming door de lidstaten plaatsgevonden.¹⁶

¹⁴ De Europese wetgeving voorziet in een uitzonderingsmogelijkheid - indien daarvoor 'objectieve redenen buiten de macht van de overheid' zijn - met de zogenaamde *uitgestelde begrotingsprocedure*. Zie daarvoor Vo. 473/2011, Art. 4(3). Wat deze 'objectieve redenen, buiten de macht van de overheid' zijn, wordt niet nader gespecificeerd in de verordening.

¹⁵ De MEOP Verordening 1176/2011 valt uiteen in detectie, preventie en correctie. Verordening 1174/2011 introduceert de mogelijkheid om sancties op te leggen aan eurolanden. Dit kunnen boetes en rentedragende deposito's zijn.

¹⁶ Voor Nederland kan dit grote gevolgen hebben, omdat de Rijksoverheid het kas-verplichtingenstelsel gebruikt. Een invoering van EPSAS zou invoering van een baten-lastenstelsel betekenen, met een grote wijziging voor de Nederlandse openbare financiën en voor de manier waarop de Algemene Rekenkamer haar rechtmatigheidsonderzoek uitvoert. Financiën is geen voorstander van invoering van een baten-lastenstelsel. Internationaal is wel een tendens naar invoering daarvan voor centrale overheden waarneembaar.

In opdracht van Eurostat inventariseert PWC in 2014 wat de kosten en baten zijn van implementatie van EPSAS in de EU.¹⁷

Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU

Het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU (VSCB) uit 2012 scherpt elementen uit het sixpack verder aan, en moet binnen maximaal vijf jaar na inwerkingtreding in de Europese rechtsorde zijn geïntegreerd. Belangrijke elementen zijn:¹⁸

- Een aangescherpte begrotingsregel die de geaccepteerde ondergrens van het structurele begrotingstekort (landenspecifieke MLTD) zet op 0,5% bbp (in plaats van de SGP-norm van 1% bbp). Daarnaast dient een automatisch correctiemechanisme in werking te treden als wordt afgeweken van deze regel of van het in het SGP afgesproken aanpassingstraject daar naartoe. Beide verplichtingen (de norm en het correctiemechanisme) dienen te worden opgenomen in nationale (bij voorkeur constitutionele) wetgeving. Het HvJ EU is bevoegd om te toetsen of lidstaten de regels van het VSCB¹⁹ hebben omgezet, en kan – nadat een andere lidstaat de zaak aanhangig heeft gemaakt – sancties opleggen (een forfaitaire som of dwangsom van 0,1% bbp) als een lidstaat dit niet heeft gedaan. De landen die Europese noodsteun ontvangen – waaronder ook het ESM – vallen zelf niet onder het VSCB, maar onder de maatregelen die voor hen worden opgesteld.
- Voor de eurozone wordt de BTP aangescherpt. Als de Europese Commissie vaststelt dat een land de BTP-norm van 3% overschrijdt, leggen de eurolanden zich vast om voorstellen en aanbevelingen van de Commissie gericht aan die lidstaat te ondersteunen, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van eurolanden –minus het land waar het over gaat – zich ertegen verzet. Het stemmen met omgekeerde QMV is voortaan van toepassing op alle stadia van de BTP (dus ook op de inhoudelijke vaststelling dat een buitensporig tekort bestaat).
- Landen komen pas in aanmerking voor financiële steun vanuit het ESM als ze het VSCB hebben geratificeerd.

Het VSCB bevat bepalingen voor zowel euro- als niet-eurolanden. Het verdrag is niet ondertekend door Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk, en Kroatië. Het VSCB trad op 1 januari 2013 in werking. In Nederland zijn de maatregelen in het VSCB opgenomen in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF).²⁰

2.1.3 Coördinatie binnen Europees Semester

Vanaf 2011 worden in het Europees Semester de preventieve onderdelen van het economisch bestuur uit de Europa 2020-strategie, het SGP en de MEOP elk jaar op EU-niveau gecoördineerd. Met de inwerkingtreding van het 'sixpack' eind 2011 - na de eerste

¹⁷ Zie voor meer informatie onze brief aan de Eerste Kamer over Europees economisch bestuur van 28 november 2013.

¹⁸ Het VSCB is een internationaal verdrag en vormt formeel geen onderdeel van de Europese rechtsorde. Met het VSCB is de omgekeerde QMV uitgebreid tot de hele procedure voor correctief begrotingstoezicht. In de Europese verdragen (VEU en VWEU) is dit niet geregeld, en een wijziging van deze verdragen was op dat moment niet mogelijk of gewenst. Daarom zijn deze afspraken vastgelegd in een verdrag buiten de Europese rechtsorde om. Een andere reden om voor een apart internationaal verdrag te kiezen en niet voor secundair EU-recht is dat men het karakter van de verplichtingen te zwaar vond voor een richtlijn of verordening. Het VSCB is wel een belangrijk onderdeel van het Europees economisch bestuur.

¹⁹ VSCB, Titel II, artikelen 3-8.

²⁰ Stb. 2013, 531. De wet is op 15 december 2013 in werking getreden.

cyclus van het Europees Semester over 2011 - kreeg het Europees Semester (1) een juridische basis²¹ en (2) naast het begrotingstoezicht in het kader van het SGP en de coördinatie van structurele hervormingen in Europa 2020 een derde pijler, namelijk het macro-economisch toezicht in de MEOP.

Figuur 4 Europees Semester in detail

	NOVEMBER	MAART	APRIL	MEI	JUNI-JULI
	Jaarlijkse Groeianalyse		Nationale hervormingsprogramma's		Nationale hervormingsprogramma's
ECONOMISCHE PRIORITEITEN	Europese Commissie opent Economisch Semester met groeiperspectieven en economische prioriteiten EU voor komend jaar	Europese Raad, Raad en Europees parlement bespreken jaarlijkse groeianalyse	Lidstaten sturen NHP naar Europese Commissie	Europese Commissie voorstellen voor aanbevelingen aan Raad	Raad doet aanbevelingen aan elke lidstaat op basis van het NHP Europese Raad doet overkoepelende eindbeschouwing Europees Semester
	Waarschuwingsmechanismeverslag		Diepgaande evaluaties		
MACRO-ECONOMISCH TOEZICHT	Europese Commissie besluit welke lidstaten diepgaand geëvalueerd worden vanwege mogelijke macro-economische onevenwichtigheden Raad bespreekt verslag	Europese Commissie presenteert resultaten diepgaande evaluaties en doet voorstellen voor aanbevelingen aan Raad			Raad doet aanbevelingen aan lidstaten op basis van resultaten diepgaande evaluaties
			Stabiliteits- en Convergenceprogramma's		Aanbevelingen aan lidstaten
BEGROTINGS-TOEZICHT			Lidstaten sturen informatie over begrotingstekort, overheidsschuld en plannen komende jaren naar Europese Commissie	Europese Commissie voorstellen aanbevelingen aan Raad	Raad doet aanbevelingen aan lidstaten op basis van stabiliteits- en convergentieprogramma's
Doorlopende monitoring door Europese Commissie en Raad voor vaststellen van afwijking van middellangetermijndoelstellingen of buitensporig tekort					

Bron: Webdossier EU-Governance, Algemene Rekenkamer (2014)

Tabel 2 vat de kernverplichtingen en verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Europese instellingen binnen het Europees Semester samen.

Binnen het Europees Semester gelden verschillende juridische regimes.²² De instrumenten en procedures in het kader van het SGP, de MEOP en de Europa 2020-strategie komen samen in het Europees Semester, maar de juridisch bases daarvoor - en daarmee de mate waarin de EU kan optreden - zijn uiteenlopend. Tabel 2 laat dit zien.

21 Verordening 1466/97, gewijzigd bij Verordening 1175/2011. Als gevolg van de inwerkingtreding van het sixpack moest de Gedragscode opnieuw worden herzien, om de sixpack-artikelen te incorporeren. Dit is gebeurd en bekrachtigd op 24 januari 2012: Verkregen via [http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2010-09-07_code_of_conduct_\(consolidated\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2010-09-07_code_of_conduct_(consolidated)_en.pdf).

22 Zie ook Europese Commissie (2010b) p. 3, 12: "Bestaande procedures, zoals die in het kader van het SGP en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, komen qua timing op een lijn te liggen, maar blijven wel juridisch gescheiden."

Tabel 2 Verplichtingen en verantwoordelijkheden in het kader van het Europees Semester (Vo. 1175/2011, Artikel 2-bis (2))

Elementen ES	Verantwoordelijke actor	Type verplichting	Instrument / pijler	Juridische basis
Opstellen GREB in kader EU2020	Ecofin Raad	• Opstellen GREB: globale richtsnoeren voor economisch beleid v/d lidstaten en v/d Unie (obv aanbeveling EC)	EU 2020	121(2) VWEU 2010/410/EU
	Europese Commissie	• Toezicht op uitvoering GREB		
	Ecofin Raad	• Opstellen verslag bevindingen GREB		
	Europese Raad	• Conclusie over GREB obv verslag Raad		
	Ecofin Raad	• Aanname aanbevelingen obv conclusie (obv voorstellen EC) • Kennisgeving EP van aanbevelingen		
Opstellen richtsnoeren werkgelegenheid in kader EU2020	Epsco Raad	• Opstellen richtsnoeren inzake werk-gelegenheid (obv conclusies ER, voorstellen EC en na raadpleging EP, ESC, CvdR, RCW) verenigbaar met GREB	EU 2020	148(2) VWEU 2010/707/EU ²³
	Europese Commissie	• Inspecteren uitvoering richtsnoeren		
	Lidstaten (EU-28)	• Rekening houden met richtsnoeren in hun werkgelegenheidsbeleid		
Indienen SP en CP in kader SGP	Deelnemende lidstaten (Euro-18)	• Indienen stabiliteitsprogramma (SP) bij Raad en Europese Commissie met oa MLTD voor de begroting	SGP	121(3) VWEU 121(4) VWEU (multilateraal toezicht) Vo. 1175/2011
	Niet-deelnemende lidstaten (overig)	• Indienen convergentieprogramma (CP) bij Raad en Europese Commissie met oa MLTD voor de begroting		
	Ecofin Raad en Europese Commissie	• Beoordelen ingediende SCP's • Toezicht op uitvoering SCP's		
	Lidstaten (EU-28)	• Opvolgen landenspecifieke aanbevelingen		
Indienen NHP in kader EU2020	Lidstaten (EU-28)	• Indienen NHP's bij Raad en Europese Commissie ter ondersteuning van EU 2020 en conform richtsnoeren (GREB en inzake werkgelegenheid)	EU 2020	121(2) VWEU 148(2) VWEU
	Ecofin Raad en Epsco Raad en Europese Commissie	• Beoordelen ingediende NHP's • Toezicht op uitvoering NHP's		
	Lidstaten (EU-28)	• Opvolgen landenspecifieke aanbevelingen		
Toezicht MEOP	Ecofin Raad en Europese Commissie	• Toezicht voor preventie en correctie macro-economische onevenwichtigheden	MEOP	121(6) VWEU Vo.1176/2011
	Lidstaten (EU-28)	• Opvolgen landenspecifieke aanbevelingen		

2.2 Juridische afdwingbaarheid Europees economisch bestuur

De vorige paragraaf gaf een beschrijving van de spelregels van het Europees economisch bestuur. In deze paragraaf staat de juridische constructie centraal en gaan we in op het systeem van toezicht, handhaving en sanctionering. We bezien de 'hardheid' van de instrumenten, dat wil zeggen de mate waarin deze in opzet bindend en afdwingbaar zijn. Rechtsinstrumenten zijn 'bindend' wanneer de partijen waarop deze van toepassing zijn (adressanten) zich moeten houden aan de regels die erin zijn vervat. Op Europees niveau geldt dit voor EU verdragen, protocollen, verordeningen,

²³ De richtsnoeren zijn in 2010 opgesteld en dienen tot 2014 grotendeels stabiel te blijven, zodat alle aandacht kan uitgaan naar de uitvoering. Op dit moment zijn of worden voorstellen door de Europese Commissie gedaan voor (nieuwe) GREB en werkgelegenheidsnoeren (Europese Commissie, 2013a).

richtlijnen, besluiten (oa het jaarlijkse begrotingsbesluit), internationale overeenkomsten en interinstitutionele akkoorden. Andere rechtsinstrumenten (waaronder aanbevelingen en mededelingen) zijn niet-bindend. Deze instrumenten (soft law) hebben vooral een politieke betekenis.²⁴ Bindende rechtsinstrumenten zijn ten slotte ‘afdwingbaar’ wanneer de mogelijkheid van toegang tot de rechter - het HvJ EU of de nationale rechter - open staat, om een effectieve toepassing van de bindende handelingen te eisen. Niet alle rechtsinstrumenten zijn dus bindend, en ook niet alle bindende rechtsinstrumenten zijn vervolgens afdwingbaar. Tabel 3 laat zien welke EEB-instrumenten in opzet soft law, of bindend, of bindend en afdwingbaar zijn.

Tabel 3 Bindend- en afdwingbaarheid kernverplichtingen Europees economisch bestuur

EEB-regels	Kernverplichtingen voor lidstaten	Addressanten
Europa 2020	Indienen NHP voor sociaal-economisch beleid; opvolgen aanbevelingen	EU-28
SGP-MLTD	Inhoudelijke verplichtingen Vo. 1466/97: Indienen SCP met (aanpassingstraject) MLTD voor begroting	EU-28
	Opvolgen aanbevelingen, richtsnoeren, waarschuwingen van EC of Raad gedaan obv Vo. 1466/97	EU-28 of Euro-18 ²⁵
	Sanctieplichtingen Vo. 1173/11 Art. 4: Raadsbesluit tot rentedragend deposito	Euro-18
SGP-BTP	Inhoudelijke verplichtingen Vo. 1467/97: Voorkomen of corrigeren buitensporige tekorten	EU-28
	Opvolgen aanbevelingen, waarschuwingen van EC of Raad gedaan obv Vo. 1467/97	EU-28 of Euro-18
	Sanctieplichtingen Vo. 1173/11 Art. 5-6 (Raadsbesluit tot deposito of boete), Art. 126(11) VWEU en Vo. 1467/97 Art. 6 (boete), Vo. Art. 1173/11 Art. 8 (boete manipulatie statistieken)	Euro-18
MEOP	Inhoudelijke verplichtingen Vo. 1176/2011: Voorkomen of corrigeren macro-economische onevenwichtigheden	EU-28
	Opvolgen aanbevelingen, richtsnoeren, waarschuwingen van EC of Raad gedaan obv Vo. 1176/2011	EU-28 of Euro-18
	Sanctieplichtingen Vo. 1174/2011 Art. 3: Raadsbesluit tot rentedragend deposito of boete	Euro-18
VSCB	Inhoudelijke verplichtingen VSCB: Opnemen begrotingsregel en correctiemechanisme in nationaal (constitutioneel) recht	EU-25
	Sanctieplichtingen VSCB Art. 8 mbt niet-implementatie VSCB: HvJ EU arrest: Forfaitaire som en/of dwangsom max 0,1% bbp	EU-25
	Sanctieplichtingen mbt afwijken van (aanpassingstraject) MLTD voor begroting cq niet in gang zetten correctiemechanisme: afwezig	EU-25

Lichtblauw is niet-bindend en niet-afdwingbaar

Middenblauw is bindend en niet-afdwingbaar

Donkerblauw is bindend en afdwingbaar

24 Alle EEB-wetgeving is bindend: dit geldt voor zowel het VSCB, het sixpack (SGP en MEOP) en twopack, en de Wet HOF. EU aanbevelingen, adviezen, richtsnoeren, mededelingen, verklaringen en resoluties zijn niet-bindend. Van deze rechtsinstrumenten (soft law) zijn juridische consequenties per definitie uitgesloten. Ze worden gebruikt om coördinerend of sturend op te treden, of beleid voor te bereiden of te beoordelen.

25 Een deel van de verplichtingen geldt voor alle lidstaten, en een deel geldt alleen voor Eurolanden.

Europa 2020-strategie

De Europa 2020-strategie is niet neergelegd in bindende rechtsinstrumenten maar in een Commissiemededeling (soft law),²⁶ en gaat over beleidsterreinen waarop lidstaten weliswaar hun beleid op elkaar willen afstemmen, maar waarover zij zelf blijven beslissen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de OCM waarin vrijwillige samenwerking en zachte coördinatie- en sturingsmechanismen centraal staan. Het aanmanen, financieel sanctioneren of nemen van andere bindende en afdwingbare besluiten is hierbij niet mogelijk. Lidstaten kunnen op hun prestaties worden aangesproken door andere lidstaten, de Raad of de Europese Commissie, maar zij kunnen niet worden gedaagd of gesanctioneerd wanneer zij zich niet aan de gekozen beleidslijn houden.

Preventieve arm SGP: middellangetermijndoelstelling (MLTD)

De MLTD-verordening voorziet in een toezichtsprocedure in etappes. De Raad kan op verschillende momenten en in verschillende fasen van (het aanpassingstraject naar) de MLTD voor de begroting –mits een afwijking van dat traject is geconstateerd- aanbevelingen aan lidstaten doen of constateren dat aanbevelingen al dan niet door de lidstaat zijn opgevolgd. De Raad kan alleen handelen na een daartoe strekkend voorstel of aanbeveling van de Europese Commissie. De stelregel hierbij is ‘pas toe of leg uit’. Het initiatiefrecht ligt bij de Commissie, maar de Raad heeft het laatste woord en neemt het Commissievoorstel aan of wijst het af. Mocht de lidstaat de Raadsaanbevelingen uiteindelijk niet opvolgen, kan op basis van de sanctieverordening (aan Eurolanden) een sanctie worden opgelegd. Voldoet een lidstaat niet aan de afspraken op (het aanpassingstraject naar) de MLTD dan staat het de Commissie, de Raad of een andere lidstaat in principe vrij om de nalatige lidstaat voor het HvJ EU te dagen. Hetzelfde geldt voor het storten van het deposito: mocht hier door de lidstaat niet aan worden voldaan, is een gang naar het HvJ EU mogelijk.

Correctieve arm SGP: Buitensporigtekortprocedure (BTP)

Anders dan geldt voor de MLTD heeft de BTP haar eigen verdragsrechtelijke handhavingsregime (Art. 126(10) VWEU). Op basis hiervan is de reguliere inbreukprocedure uitgesloten (Reestman (2013), p. 8; Diamant & Van Emmerik (2013), p. 115).²⁷ Een rechtsgang naar het HvJ EU is niet mogelijk: het vaststellen dat een lidstaat al dan niet aan de afspraken voldoet is geen juridische maar een politieke toetsing, voorbehouden aan de Raad.²⁸ De lidstaten hebben een juridische toetsing verdragsrechtelijk uitgesloten in Art. 126(10) VWEU. In de BTP heeft de Raad dus het laatste woord: elk besluit is uiteindelijk het resultaat van een politieke afweging, na een voorafgaande beleidsmatige toets door de Europese Commissie, en kan geen rechtsgevolgen sorteren. De Raad beschikt over eigen beoordelingsruimte en is in vrij om de Commissie-aanbevelingen

26 Europese Commissie (2010a). Ook van belang voor de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie zijn de geïntegreerde richtsnoeren voor economisch beleid en werkgelegenheid, als opgesteld door de Raad (Art. 121 jo. 148 VWEU). In overeenkomst met deze richtsnoeren stellen de lidstaten jaarlijks hun NHP op.

27 Volgens academici is de reden hiervoor dat de verschillende SGP-maatregelen (vooral in de BTP) de manoeuvreerruimte van de nationale begrotingswetgever om eigen politiek-economisch beleid te voeren al enigszins beperken. Zie J.H. Reestman (2013), p. 8; M. Diamant & M.L. van Emmerik (2013), p. 115.

28 De vraag is of dit bij toekomstige verdragswijzigingen in stand zal worden gehouden. In Europese Commissie (2012) stelt de Commissie: “Een andere manier om de legitimiteit van de EU te versterken, zou erin bestaan ook de bevoegdheden van het Hof van Justitie uit te breiden, nl. door artikel 126, lid 10, VWEU te schrappen en aldus toe te staan dat inbreukprocedures ten aanzien van lidstaten worden ingeleid, dan wel door nieuwe, bijzondere bevoegdheden en procedures in te voeren, al mag niet uit het oog worden verloren dat sommige kwesties zich niet lenen voor een volledige toetsing door de rechter.” Brussel, 30.11.2012. COM(2012) 777 final/2, p. 39.

naast zich neer te leggen. De Raad mag zich ‘evenwel niet onttrekken’ aan de regels:²⁹ alleen de Commissie heeft het initiatiefrecht en de Raad kan aanbevelingen van de Commissie (slechts) aannemen of onderbouwd amenderen cq afwijzen. Dit laat echter onverlet dat ook de BTP tot doel heeft om (zonder inzet van juridische middelen) naleving af te dwingen en effecten te sorteren. Door het toepassen van politieke druk wordt daadwerkelijke naleving beoogd die het nuttig effect van de regels volledig dient te waarborgen. De EU-instellingen beogen de wetgeving die er is, ook in te zetten indien nodig.³⁰ Met deze inzet wordt gestreefd naar een balans tussen het behoud van de nationale (begrotings)autonomie enerzijds, en het daadwerkelijk handhaven van de regels en het sorteren van nuttig effect anderzijds.

Macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP)

Met de MEOP, die in 2011 is geïntroduceerd, worden lidstaten nu ook getoetst aan enkele macro-economische indicatoren. Op grond hiervan monitoren en beoordelen de Europese Commissie en de Raad of er in de economieën van de lidstaten sprake is van (mogelijk) schadelijke onevenwichtigheden. De MEOP-systematiek en besluitvormingsprocedure volgt in grote lijnen die van de overige sixpack-instrumenten: wederom is de ‘pas toe of leg uit’-regel van kracht.

VSCB

In het VSCB zijn regels vervat die begrotingsdiscipline bij de EU-lidstaten verder moeten afdwingen; in die zin ligt het verdrag in het verlengde van het SGP en de inhoud van het VSCB moet binnen maximaal vijf jaar na inwerkingtreding in de Europese rechtsorde zijn geïntegreerd. Het verdrag vormt, naast het sixpack, het Europluspact en het ESM-verdrag een aanvullende inspanning om de economische unie te versterken en daarbij, om de asymmetrie tussen de monetaire en de economische poot van de EMU te compenseren (Borger & Cuyvers (2012), §2). In het VSCB dient de Commissie oa. na te gaan of de verdragspartijen de begrotingsregel en het automatisch correctiemechanisme van Art. 3 tijdig en correct in nationaal recht hebben geïmplementeerd. Als dat naar het oordeel van de Commissie niet het geval is, dan moet de zaak voor het HvJ EU worden gebracht en wordt de (aangepaste) inbreukprocedure (Art. 8(1), 8(2) VSCB) opgestart. De uitspraak van het HvJ EU is bindend.³¹ Het HvJ EU is dus niet bevoegd om uitspraken te doen over de inhoudelijke naleving van de begrotingsregels van het SGP zelf, dit is nog steeds voorbehouden aan de Raad (politieke toets). Maar wel kan het HvJ EU worden ingeschakeld voor een uitspraak over de vraag of een lidstaat het VSCB correct uitvoert, ofwel de VSCB-afspraken in nationaal recht heeft opgenomen. Het op- en vaststellen van de begroting blijft dus voorbehouden aan de lidstaten zelf; wel wordt -in lijn met de verwachting dat de MLTD-norm belangrijker wordt dan de BTP-norm- het systeem van supranationaal preventief toezicht hiermee aangescherpt. Zolang de MLTD zich immers goed ontwikkelt en/of afwijkingen ‘automatisch’ worden gecorrigeerd, is het laten oplopen van het begrotingstekort tot 3% van het bbp - waarna de BTP in zicht komt - feitelijk niet aan de orde.

²⁹ Zaak C-27/04, *Commissie v Raad*, HvJ EG, 13 juli 2004, Jur. 2004, p. I-06679.

³⁰ Zaak C-27/04, overweging 70, 74; Verslag Ecofin Raad, verkregen via <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/05/sto7/sto7423-re05.nlo5.pdf>; Min Fin, Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, memo ‘Juridische gevolgen afwijken SGP-afspraken’, 13 maart 2012.

³¹ Gebeurt de uitvoering volgens een andere lidstaat of volgens de Commissie niet, dan kan de zaak opnieuw bij het HvJ ahangig worden gemaakt. Ditmaal zijn zowel de Commissie als alle lidstaten hiertoe gerechtigd; de uitspraak van het HvJ EU is wederom bindend en ditmaal kan het HvJ EU een forfaitaire boete of dwangsom opleggen ad Art. 260 VWEU.

2.3 Regels, rapportageverplichtingen en verantwoording

2.3.1 Ontwikkeling regels

Tabel 4 vat samen hoe het Europees economisch bestuur zich sinds 1992 ontwikkeld heeft.

Tabel 4 Europees economisch bestuur sinds 1992

Vanaf	Coördinatie structurele hervormingen	Begrotingstoezicht	Macro-economisch toezicht
2013		Twopack (<i>deels EU28, deels euro18</i>): <ul style="list-style-type: none"> • SGP: gezamenlijke budgettaire tijdlijn eurolanden; • SGP/MEOP: landen met noodsteun komen in nieuw programma en rapportage-eisen SGP en EU-2020 vervallen 	
		VSCB (25 EU-lidstaten, excl. UK, Tsjechië, Kroatië): aanscherping MLTD, opname MLTD en automatisch correctiemechanisme in nationale wetgeving, en uitbreiding omgekeerde QMV voor sanctiebesluiten en inhoudelijke besluiten Raad	
2011	Europees semester (EU28): jaarlijkse LSA's met daarin elementen uit coördinatie van structurele hervormingen, begrotingstoezicht (preventie) en macro-economisch toezicht (detectie, preventie)		
2011	Euro Plus Pact (23 lidstaten, excl. UK, Zweden, Tsjechië, Bulgarije, Kroatië)	Sixpack (<i>deels EU28, deels euro18</i>): <ul style="list-style-type: none"> • SGP: uitbreiding sanctiemogelijkheden, omgekeerde QMV voor sanctiebesluiten Raad; • Nieuwe MEOP: detectie, preventie en correctie met sanctiemogelijkheden voor eurolanden 	
2010	Europa 2020-strategie (EU28) vervangt Lissabonstrategie, jaarlijks NHP		
2005	Herziening Lissabonstrategie	Herziening SGP	
2000	Lissabonstrategie: tweejaarlijkse NHP		
1997	Verdrag van Amsterdam: uitbreiden EU-bevoegdheden op sociaal beleid en gecoördineerde EU werkgelegenheidsstrategie	SGP: preventie (MLTD, jaarlijkse SCP's: EU28) en correctie (BTP: EU28) met sanctiemogelijkheden voor eurolanden	
1992	Verdrag van Maastricht: gecoördineerd economisch beleid, introductie EMU	Verdrag van Maastricht: overheidstekort <3%, overheidsschuld <60%	

Hierbij valt onder andere op:

- De wortels van het Europees economisch bestuur liggen in beleid dat is geïntroduceerd in 1992 en gaandeweg verder is ontwikkeld. De belangrijkste elementen daarvan zijn nog steeds van kracht. Nieuwe wetgeving is vaak een aanscherping of nadere uitwerking van al bestaande regels. De ontwikkeling van het Europees economisch bestuur is te kenmerken als evolutie.
- Er is een complex geheel aan wetten en regels ontstaan, die deels voor 28 EU-lidstaten gelden, deels voor 25 EU-lidstaten, deels voor 23 EU-lidstaten, en

deels voor de 18 landen van de eurozone. Het beleid waaraan financiële sancties gekoppeld zijn geldt alleen voor de eurozone.

- Uit de regels en de uitvoering ervan komt naar voren dat er is gestreefd naar een balans tussen het behoud van de nationale soevereiniteit en autonomie op begrotings- en macro-economisch beleid (besluitvorming door Raad; niet alles is bindend en afdwingbaar), en consequente handhaving van regels en het sorteren van nuttig effect (om tot houdbare overheidsfinanciën, economische groei en financiële stabiliteit te komen, en om toekomstige crises en overloopeffecten voorkomen).
- De invloed van de euro18 - die kan optreden als Ecofin Raad in Eurosamenstelling en als Eurogroep - wordt steeds groter. Dit geldt mede voor besluiten rond de inzet van financiële sancties en correctieve acties richting lidstaten.
- Binnen het begrotingstoezicht en het macro-economisch toezicht is sprake van zowel preventieve als correctieve elementen. Het “overkoepelende” Europees Semester op basis waarvan jaarlijks LSA’s worden gericht aan de EU-lidstaten gaat alleen over de preventieve onderdelen van het Europees economisch bestuur.

De Europese Commissie heeft in de besluitvorming over toezicht, handhaving en sancties meer macht gekregen. Sinds 2011 heeft de Commissie meer mogelijkheden voor toezicht, en is de besluitvorming met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid in de Raad geïntroduceerd. Het uitgangspunt is dat het voorstel van de Commissie vaker wordt aangenomen dan voorheen het geval was. Uiteindelijk neemt de Raad het besluit, en blijft een besluit het resultaat van een politieke afweging.

2.3.2 Rapportageverplichtingen

Op basis van de huidige regels kunnen lidstaten op hoofdlijnen worden ingedeeld naar mate van de financiële problemen waarin ze verkeren (tabel 5).³²

Tabel 5 Escalatieladder financiële problemen EU-lidstaten

Escalatiefase	Beschrijving situatie	Voorbeeldlanden
1	Standaard: geen financiële moeilijkheden	Luxemburg
2	Preventief toezicht MLTD en/of MEOP	Duitsland
3	Correctief toezicht BTP en/of MEOP	Frankrijk, Slovenië
4	Ernstige moeilijkheden m.b.t. financiële stabiliteit	Ierland, Spanje (ivm “post programma surveillance”)
5	Financiële steun uit noodfondsen nodig	Griekenland, Portugal, Cyprus

Deze ‘escalatieladder’ kan op basis van een analyse van de verordeningen van het six-pack, twopack en VSCB worden gekoppeld aan de mate van toezicht dat op de lidstaten wordt uitgeoefend, en het aantal rapportages dat daarbij hoort (tabel 6).

³² Dit overzicht is illustratief en bevat alleen de hoofdfases om de escalatiestappen schematisch weer te geven. De werkelijkheid is meer fluïde, en van absolute grenzen tussen fasen is geen sprake. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om tegelijk in de preventie fase van de MEOP (fase 2) en in de correctieve fase van de BTP (fase 3) te zitten (en andersom).

Tabel 6 Escalatie financiële situatie en rapportageverplichtingen (eurolanden)

Situatie	Escalatie-fase		Toename	Verplichte rapportages tbv toezicht EU-instellingen*
Financiële steun uit noodfondsen	5		Rapportages uit fase 3 +	8 additionele verslagen (op basis VO's 472/203k, 473/2013, 1176/2011, inclusief macro-economisch aanpassingsprogramma (op basis VO 472/2013). Hiermee vervallen eerdere rapportageverplichtingen MLTD/BTP en MEOP.
Ernstige moeilijkheden m.b.t. financiële stabiliteit	4		Rapportages uit fase 3 +	3 additionele verslagen (op basis VO's 472/2013, 473/2013, 1176/2011). Indien land onder verscherpt toezicht wordt geplaatst: 5 additionele verslagen (op basis VO 473/2013).
Correctie toezicht BTP en/of MEOP	3		Rapportages uit Fase 2 +	Voor BTP 10 additionele verslagen (op basis VSCB, VO's 1467/97, gewijzigd en uitgebreid door 1056/2005 en 1177/2011; 473/2013; 479/2009, gewijzigd en uitgebreid door 679/2010). Voor MEOP 2 extra verslagen (op basis VO 1176/2011).
Preventief toezicht MLTD en/of MEOP	2		Rapportages uit Fase 1 +	Voor MLTD een verslag over maatregelen om begrotingsevenwicht te herstellen (op basis VO 1466/97, gewijzigd en uitgebreid door 1055/2005 en 1175/2011). Voor MEOP geen additionele rapportages.
Standaard	1		Standaard	Jaarlijks eind april NHP, SP en begrotingsplannen middellange termijn, 15 oktober ontwerpbegroting. Twee keer per jaar cijfers schuld, tekort, investeringen, rente-uitgaven, bbp.

* De Raad en Europese Commissie bepalen het tijdpad voor de rapportageverplichtingen.

Als lidstaten in de correctieve fase van een procedure komen (fase 3), neemt het aantal verplichte rapportages sterk toe. Als lidstaten onder verscherpt toezicht worden geplaatst (fase 4) komt er nog een aantal rapportages bij.³³ Voor lidstaten die financiële steun vanuit de Europese noodfondsen aanvragen (fase 5) vervallen de rapportageverplichtingen vanuit het SGP en de MEOP omdat ze een macro-economisch aanpassingsprogramma (MEAP) moeten opstellen. Wel moeten ze zeven additionele verslagen opstellen, zoals een evaluatie van de uitvoering van de lopende begroting (binnen zes maanden), informatie over de aangenomen en voorgenomen maatregelen en de impact daarvan op de begroting (iedere zes maanden), op verzoek van de Europese Commissie een onafhankelijke audit van de openbare financiën, een zesmaandelijks rapportage over de financiële instellingen en kredietvoorwaarden van de financiële sector in de lidstaat, en elk kwartaal een rapport over de lopende budgettaire situatie. De rapportageverplichtingen zijn intensief en nemen toe naar gelang de financiële situatie van lidstaten verslechtert.

2.3.3 Verantwoording

Democratische verantwoording door euro18 en zijn voorzitter

Een deel van de EEB-regels - met name de correctieve onderdelen van het SGP en de MEOP, alsook onderdelen van het VSCB en het twopack - geldt specifiek voor de lidstaten binnen de eurozone. Bij discussies en besluiten op EU-niveau over de euro en de

³³ Hierbij dient te worden aangetekend dat meer rapportages niet per se meer werk hoeft te betekenen. Zo is de rapportageverplichting voor het NHP in de loop der jaren meer gestandaardiseerd en aanzienlijk verkort.

EMU in het kader van deze instrumenten zijn dan ook alleen de euro18 aan zet. Alleen hun vertegenwoordigers nemen dan deel aan de stemming in de Raad, dat wil zeggen de Ecofin Raad in Eurosamenstelling.³⁴ De Ecofin Raad in Eurosamenstelling blijft een formele Raadsformatie. De Eurogroep daarentegen heeft dezelfde samenstelling als deze Raadsformatie, maar dit is een informeel orgaan.³⁵

De invloed op het Europees economisch bestuur van de euro18 is groter geworden - ook in het besluitvormingsproces.³⁶ Hierdoor is een situatie ontstaan waarbij drie al dan niet formele Raadsformaties een voorname rol spelen in het EEB: 1. de Ecofin Raad als geheel, 2. de Ecofin Raad in Eurosamenstelling waarin de euro18 stemrecht heeft, maar ook andere landen aanwezig kunnen zijn, en 3. de informele Eurogroep. Naast het complexe geheel van wetten en regels dat is ontstaan, is er tevens sprake van onduidelijke en weinig transparante besluitvormingsmechanismen.

Bij besluitvorming op EU-niveau zijn in de loop der jaren waarin de EU en specifiek de EMU zich ontwikkelde verschillende checks and balances ingebouwd, om een democratische controle op en verantwoording over de genomen besluiten te kunnen laten plaatsvinden. Hierbij heeft het Europees Parlement - naast haar rol als medewetgever - een belangrijke rol als controleur van de uitvoering van de (EMU-)regels, en kan de Europese Rekenkamer onafhankelijk onderzoek verrichten. Het uitgangspunt is dat het Parlement de Europese instellingen, in het bijzonder de Commissie, controleert en deze zijn haar op basis van verschillende beginselen verantwoording verschuldigd. Zo heeft het EP enquêterecht en kan zij een motie van afkeuring indienen. Wordt deze aangenomen dan moet de Commissie collectief ontslag nemen. Verder worden in het sixpack en twopack het belang van een nauwere en meer tijdige betrokkenheid van het Europees Parlement en nationale parlementen expliciet genoemd teneinde het EEB te versterken. Hiertoe dienen de Raad en de Commissie in het kader van de *economische dialoog* het Parlement op regelmatige basis in kennis te stellen over de toepassing en resultaten van de uitvoerings- en toezichttaken binnen het SGP, de MEOP, of het twopack.³⁷ Tot slot geldt dat het “pas toe of leg uit”-beginsel volgens de Commissie dient te worden versterkt (Europese Commissie, 2012). Op grond van dit beginsel moet de Raad publiekelijk verantwoording afleggen, in de praktijk hoofdzakelijk aan het Europees Parlement, voor alle wijzigingen in Commissievoorstellen betreffende financieel-economisch toezicht.

Wij constateren dat dergelijke reguliere arrangementen van democratische controle en verantwoording die bestaan voor de EU28, niet evenzeer gelden voor de (voorzitter van de) Eurogroep.³⁸ De Eurogroep vergadert informeel: het zijn gedachtewisselingen over aangelegenheden die verband houden met de Euro. Het VSCB breidt waarover vergaderd mag worden uit met “andere aangelegenheden betreffende het bestuur van de eurozone en de regels die daarop van toepassing zijn, en strategische richtsnoeren voor het voeren van economisch beleid om voor meer convergentie in de eurozone te

34 De vertegenwoordigers van de niet-Eurolanden zijn nog wel formeel onderdeel van de Raad Ecofin en bij de stemming aanwezig - zij kunnen alleen hun stemrecht niet uitoefenen en hebben formeel dus geen invloed op het besluitvormingsproces.

35 Art. 136(2) jo. 137 VWEU, Protocol 12.

36 De Eurogroep bereidt bijvoorbeeld de bijeenkomsten voor van de Eurotop, en zorgt voor de uitwerking van de besluiten die daarin worden genomen (Art. 12 VSCB). De Raad Ecofin in Eurosamenstelling speelt een belangrijke (besluitvormende) rol in het kader van het twopack en de handhavings- en sanctiemaatregelen in de correctieve onderdelen van het sixpack.

37 Een gedetailleerd overzicht per lidstaat, zie Europees Parlement (2014), verkregen via: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201307/20130712ATT69725/20130712ATT69725EN.pdf>.

38 Art. 136(2) jo. 137 VWEU, Protocol 12.

zorgen”. De voorzitter van de Eurogroep is formeel gezien aan geen enkele (parlementaire) instelling publieke verantwoording verschuldigd. Er is ook geen informatie-stroom waarmee de Eurogroep formeel verantwoording moet afleggen. De constructie wringt in toenemende mate omdat de Eurogroep een invloedrijke rol speelt in het kader van het Europees economisch bestuur.

Benodigde verantwoordingscijfers

De (nieuwe) wet- en regelgeving voor Europees economisch bestuur richt zich tot nu toe vrijwel uitsluitend op het toezicht op en de controle van het begrotings- en macro-economisch beleid. Voor verantwoording en de daarbij behorende cijfers is minder aandacht. Onder andere realisatiecijfers voor de *definitieve* EMU-saldi en MEOP-criteria hebben betrekking op het verantwoordingsproces. Een goede verantwoording over de realisatie is onontbeerlijk, niet alleen om te kunnen beoordelen of een lidstaat onder de vereiste MEOP-drempelwaarden voor bijvoorbeeld huizenprijzen en werkloosheid blijft, maar ook om inzicht te verkrijgen in de inspanningen die landen zich daadwerkelijk getroosten, in de opbrengsten van die inspanningen, en in de mogelijke leereffecten ervan. Verantwoording geeft de Europese instellingen zekerheid over de vraag of en in hoeverre de lidstaten de EU-verplichtingen nakomen. Er is mogelijk sprake van een lacune in de Europese wetgeving op het terrein van die verantwoording.

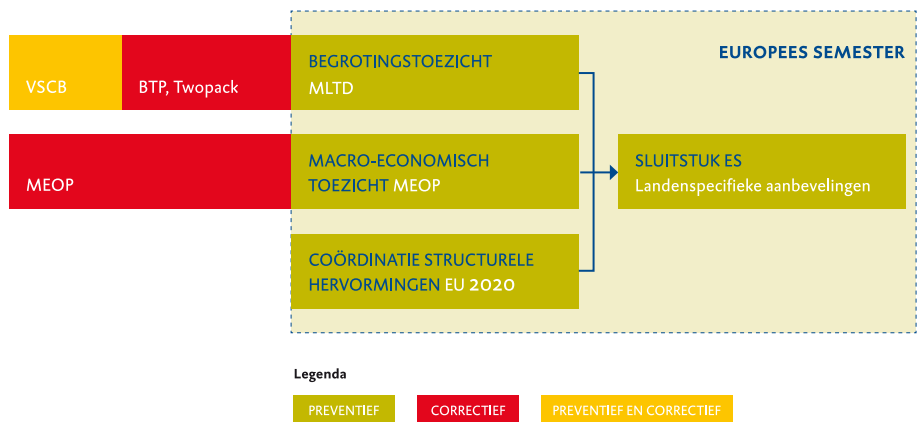
De publieke verantwoording over de overheidsrekeningen vergt een meer uniforme aanpak op het niveau van de EU-lidstaten, zodat de informatie onderling vergelijkbaar wordt. Momenteel is echter sprake van variatie in zowel de boekhoudstelsels, reikwijdte (centrale en decentrale overheden), als het moment waarop de verantwoording over de uitvoering van de begroting (de rekening) gereed is en voorzien is van een oordeel door de nationale rekenkamer. Die oordelen kunnen variëren in verband met uiteenlopende nationale regelgeving (Algemene Rekenkamer, 2013a).³⁹

³⁹ Zie met name Factsheets 1 (Europese Unie) en 4 (Boekhoudstelsels en verslaggevingsregels).

3 Werking Europees economisch bestuur

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat het huidige EEB-systeem bestaat uit drie verschillende clusters van regels: begrotingstoezicht, macro-economisch toezicht, en coördinatie van structurele hervormingen. Om te komen tot meer afstemming en stroomlijning van de coördinatie- en toezichtinstrumenten in deze drie clusters komen deze bij elkaar in het Europees Semester, op basis waarvan jaarlijks landenspecifieke aanbevelingen (LSA's) per lidstaat worden gedaan (schematisch weergegeven in figuur 5). In dit hoofdstuk analyseren we de werking van het huidige EEB-systeem. In onze analyse worden achtereenvolgens de drie verschillende clusters van regels, uitmondend in de LSA's, behandeld.

Figuur 5 Kernonderdelen EEB in 2013



Kernpunten

Begrotingstoezicht: regels zijn tussen 1997 en 2012 niet volledig en consequent toegepast
Sinds 1997 geldt dat EU-lidstaten moeten toewerken naar een begroting die in evenwicht moet zijn of een overschot moet vertonen. Daarbij gold tot 2014 voor de eurolanden dat het structureel overheidstekort maximaal 1% bbp mag bedragen. 68% van de periode tot en met 2012 zaten de eurolanden gezamenlijk ruim boven de 1%. In het jaar voorafgaand aan hun lidmaatschap van de eurozone, hadden acht van de (toen) zeventien eurolanden een staatsschuld van minder dan 60% van hun bbp. In 2012 hadden nog vijf van de zeventien eurolanden een overheidsschuld onder de 60% van het bbp.

In de periode 1999-2012 zaten de EU-lidstaten gezamenlijk 41% van de periode in de buitensporigtekortprocedure vanwege te hoge tekorten. De Raad maande in de periode 1999-2012 vier keer een euroland aan, en legde geen financiële sancties op. In 8% van de gevallen werden eurolanden met een te hoge overheidsschuld niet door de Raad in de BTP geplaatst. Lidstaten krijgen volgens de regels een jaar de tijd om een buitensporig tekort te corrigeren, maar in de praktijk kregen eurolanden in de periode 1999-2012 hier gemiddeld 4,5 jaar de tijd voor. Nederland voldeed tot en met 2013 niet aan de Europese normen voor begrotingstoezicht, en zat sinds december 2009 tot eind 2013 in de BTP.

Macro-economisch toezicht: werking tot nu toe beperkt gebleven tot detectie- en preventiefasen

De werking van de MEOP heeft zich tot en met 2013 beperkt tot de detectie- en preventiefasen. De aard en de ernst van de onevenwichtigheden die de Europese Commissie heeft geconstateerd bij de lidstaten zijn onderling verschillend. Anders dan bij de BTP is het binnen de MEOP niet geheel duidelijk op welke wijze het oordeel van de Commissie over een (buitensporige) onevenwichtigheid tot stand komt. De Commissie heeft discretionaire bevoegdheid, waardoor niet transparant is hoe zij de aard en ernst van de onevenwichtigheden weegt in haar oordeel.

Voor Nederland heeft de Commissie in 2012 en 2013 onevenwichtigheden geconstateerd, maar geen buitensporige.

Coördinatie structurele hervormingen: strategie met vooral aanjagende en agenderende functie

De Europa 2020-strategie is door de inbedding in het Europees Semester sterk verweven met de maatregelen ter bestrijding van de crisis. De EU is op de Europa 2020-beleidsterreinen niet exclusief bevoegd, maar deelt haar bevoegdheden met lidstaten of ondersteunt hen. De Europa 2020-strategie heeft een agenderende en aanjagende functie. Daarbij vormt het tijdig en correct inleveren van rapportages en het opvolgen van landenspecifieke aanbevelingen (LSA's) de kern van de verplichtingen voor lidstaten. De EU 2020-hoofddoelstellingen op Europees niveau zijn vooralsnog niet binnen bereik. Lidstaten hebben hier tot 2020 tijd voor.

In Nederland wordt nationaal beleid vertaald naar Europa 2020. Er wordt geen nieuw beleid gemaakt dat specifiek gericht is op het vervullen van de Europa 2020-doelstellingen. Nederland heeft de Europa 2020-doelen in 2012 nog niet gehaald, maar komt op verschillende terreinen al in de buurt van de streefcijfers voor 2020. Op een aantal beleidsterreinen heeft Nederland doelen gesteld die hoger liggen dan het EU-gemiddelde.

Europees Semester: landenspecifieke aanbevelingen onduidelijk geformuleerd

Aan het eind van het Europees Semester brengt de Raad aan elke lidstaat een pakket LSA's uit. Dit pakket heeft betrekking op alle instrumenten en procedures die binnen het Europees Semester worden gecoördineerd: de MLTD van het SGP, de MEOP en de Europa 2020-strategie. Daarmee is het voor de geadresseerde van de LSA's niet direct duidelijk op welke verplichting in het kader van welk instrument een aanbeveling betrekking heeft. Daardoor is ook niet direct duidelijk of de aanbeveling een 'bindende' afspraak betreft (in het kader van het SGP of de MEOP), of een 'zachte' afspraak (in het kader van Europa 2020) die hij in principe naast zich neer kan leggen. Het type instrumenten en verplichtingen van het Europees Semester waarop de LSA's betrekking hebben, en de hardheid van deze instrumenten en verplichtingen, kan binnen één pakket LSA's uiteenlopen. Niettemin worden de LSA's in het algemeen relatief vaak (64%) door de lidstaten opgevolgd. Anderzijds wordt in een kwart van de gevallen opvolging beloofd, maar of dit daadwerkelijk gebeurt is niet bekend. De aanbevelingen die betrekking hebben op het fiscaal beleid van lidstaten worden het vaakst niet opgevolgd en vormen daarmee een uitzondering (belastingen, pensioenen, en onderwerpen die het SGP betreffen, waaronder de MLTD).

Leeswijzer

In dit hoofdstuk analyseren we de werking van het Europees economisch bestuur. In onze analyse worden achtereenvolgens de verschillende clusters van regels en tot slot de LSA's behandeld.

3.1 Begrotingstoezicht

3.1.1 Procedures en normen

Procedure	Tijdpad	Norm	
Preventieve arm	middellange termijn	structureel overheidstekort	≤1% bbp
		aanpassingspad richting	≤1% bbp
Correctieve arm	jaarlijks	structureel overheidstekort	≤0,5% bbp
		aanpassingspad richting	≤0,5% bbp
	jaarlijks	overheidstekort	≤3% bbp
	jaarlijks	overheidsschuld	≤60% bbp of dalend

De preventieve en correctieve arm van het begrotingstoezicht kennen een vergelijkbaar verloop. Indien er sprake is van een overschrijding van de normen moet de lidstaat dit corrigeren.⁴⁰ Hiervoor krijgt een lidstaat aanbevelingen van de Raad, die - waar het gaat om de preventieve arm - onderdeel uitmaken van de LSA's in het kader van het Europees Semester.

3.1.2 Werking preventieve arm: middellangetermijndoelstelling

BEGROTINGSTOEZICHT
Middellangetermijndoelstelling (SGP) voor EU-28 of EU-18
Buitensporigtekortprocedure (SGP) voor EU-28 of EU-18
Twopack voor EU-18
Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU (VSCB) voor EU-25
Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF) voor Nederland

Alle EU-lidstaten hebben een middellangetermijndoelstelling voor de begroting. De Commissie en de Raad toetsen of de EU-lidstaten zich aan hun doelstelling of het aanpassingstraject daar naartoe houden. De werking van de MLTD is schematisch weergegeven in figuur 6.

De preventieve arm van het begrotingstoezicht lijkt met de inwerkingtreding van het VSCB aan belang te hebben gewonnen.⁴¹ De norm voor de middellange termijn is strenger geworden en op meer landen van toepassing.

Norm	Geldend	Voor wie
structureel overheidstekort ≤1% bbp	vóór verdrag	18 eurolanden
structureel overheidstekort ≤ 0,5% bbp	na verdrag	25 (VSCB) EU-lidstaten

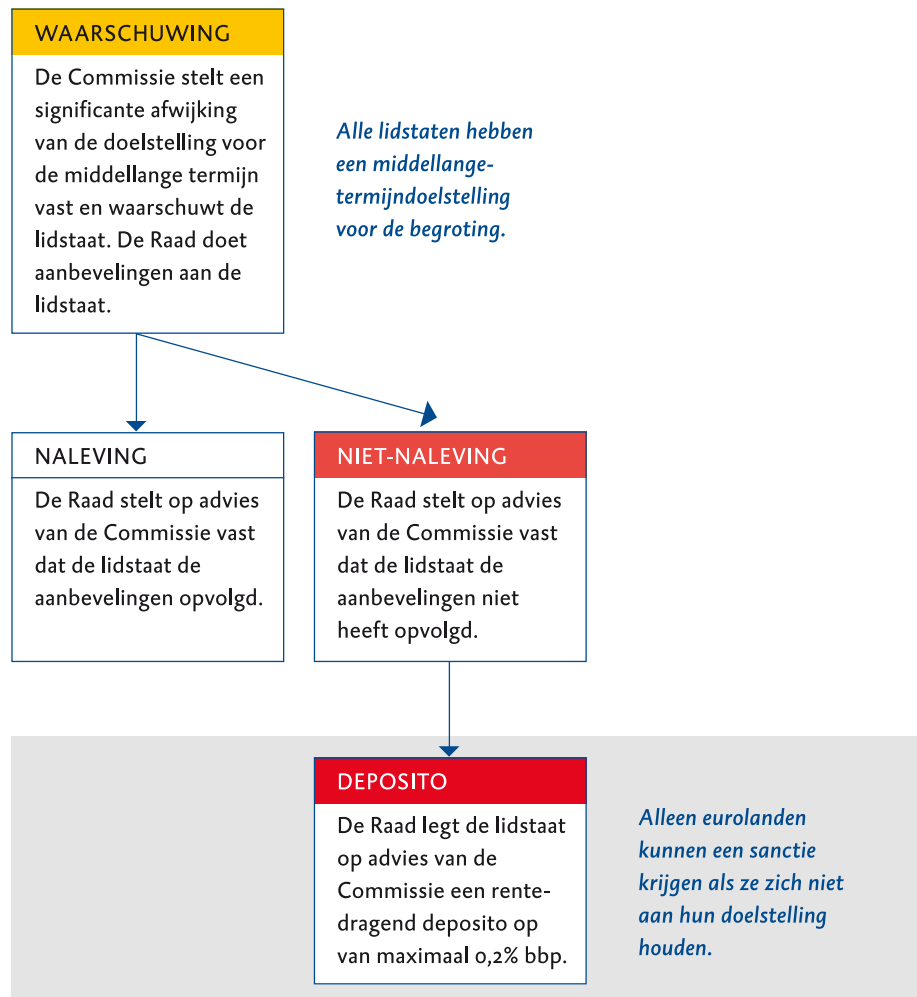
Of er daadwerkelijk sprake is van een versterking, is nu nog niet te onderzoeken, omdat het VSCB pas per januari 2013 in werking is getreden en lidstaten daarna nog een jaar hadden hun nationaal recht conform het verdrag aan te passen.

⁴⁰ Bij de beoordeling van deze normen wordt rekening gehouden met verschillende factoren (Art. 2 bis Vo. 1466/97, gewijzigd bij Vo. 1175/2011 en Art. 126(3) VWEU). De hier weergegeven normen zijn echter leidend voor het oordeel of een lidstaat de hand houdt aan haar begrotingsdiscipline. In deze analyse hebben wij andere factoren daarom buiten beschouwing gelaten.

⁴¹ Met de ondertekening van het VSCB hebben 25 van de 28 lidstaten zich eraan gebonden om op middellange termijn het structurele overheidstekort terug te brengen tot maximaal 0,5% van het bbp. Met de landen die het verdrag niet ondertekenden worden afzonderlijk afspraken gemaakt over een eigen lidstaatspecifieke middellangetermijndoelstelling.

Figuur 6 Preventieve arm begrotingstoezicht EU

Preventieve arm: middellange termijn doelstelling overheidstekort $\leq 0,5\%$ BBP



De uitvoering van de preventieve arm vóór aanname van het VSCB is ook lastig te toetsen, omdat daarvoor naast de afzonderlijke SCP's geen openbare, volgbare stroom bestaat met besluiten van de Raad. Indirect is wel iets te zeggen over de werking van de preventieve arm. Het doel van het begrotingstoezicht als geheel is het bevorderen van gezonde overheidsfinanciën. De preventieve arm wordt ingezet "ten einde in een vroeg stadium te voorkomen dat buitensporige overheidstekorten zich voordoen en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid te bevorderen, en daarbij tegelijkertijd de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie voor groei en werkgelegenheid te ondersteunen."⁴²

Voor de werking hiervan kijken we naar de structurele overheidstekorten van de eurolanden vanaf de inwerkingtreding van de preventieve arm in 1998 tot en met 2012. Voor deze landen gold immers een duidelijke norm. Verder kijken we naar de ontwikkeling van de overheidsschuld van eurolanden, wat een indicator is voor de ontwikkeling van de gezondheid van de overheidsfinanciën. We kunnen de staatsschuld bovendien vergelijken met de 60%-norm uit de correctieve arm van het begrotingstoezicht.

42 Verordening 1466/97, geconsolideerde versie per 23.11.2011, artikel 1.

In de periode 1999-2012 hadden de eurolanden in 32% van de periode een structureel overheidstekort van 1% van het bbp of minder. In het grootste deel van de periode zaten eurolanden dus boven het maximaal toegestane overheidstekort.⁴³

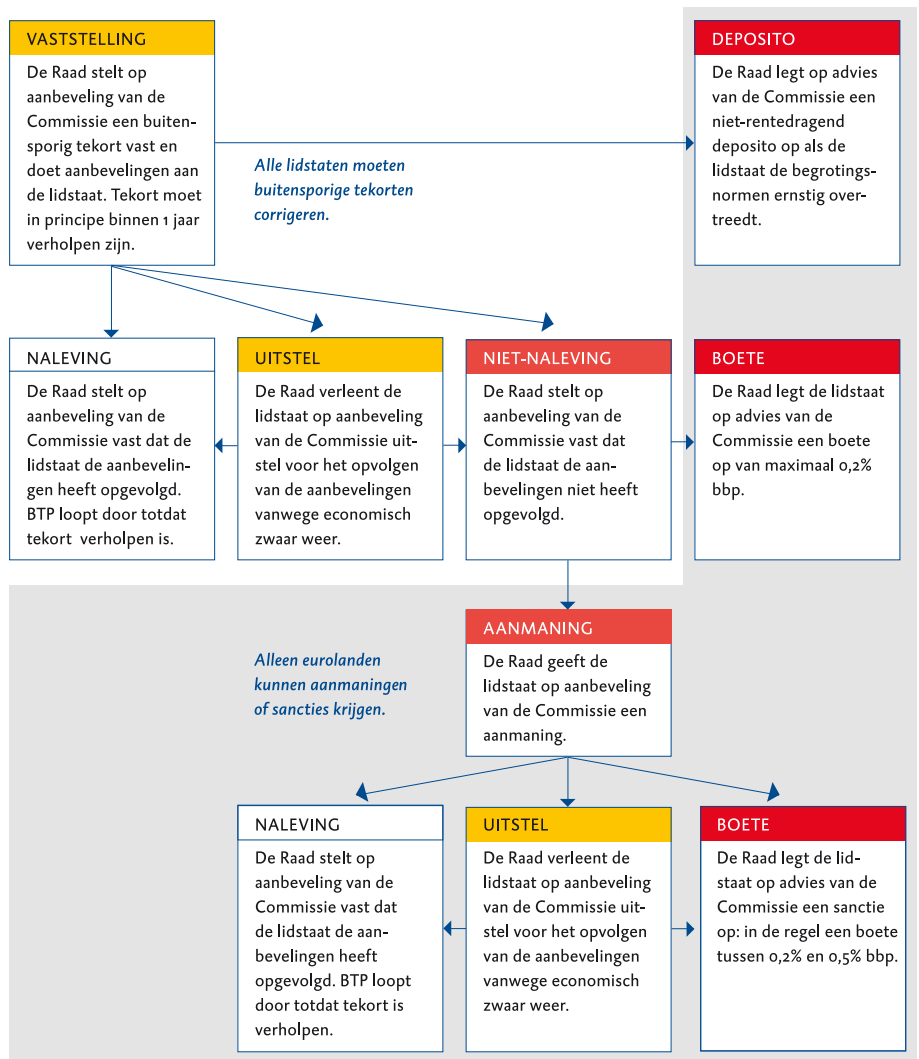
In het jaar voorafgaand aan hun lidmaatschap van de eurozone hadden 8 van de (des tijds) 17 eurolanden een overheidsschuld van minder dan 60% van hun bbp: Cyprus, Estland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Malta, Slovenië en Slowakije.⁴⁴ In 2012 hadden vijf landen een staatsschuld onder de 60%: Estland, Luxemburg, Slovenië, Slowakije en Finland. De andere 12 eurolanden zaten boven de 60%. Griekenland (157%), Italië (127%), Portugal (124%) en Ierland (117%) hadden de hoogste staatsschuld. Van die landen heeft alleen Italië geen Europese noodsteun ontvangen.

3.1.3 Werking correctieve arm: buitensporigtekortprocedure



Figuur 7 Correctieve arm begrotingstoezicht EU

Correctieve arm: buitensporig tekortprocedure overheidstekort $\leq 3\%$ BBP, staatsschuld $\leq 60\%$



43 We hebben hierbij gekeken naar het maximaal toegestane tekort van 1% bbp, en niet onderzocht in welke mate lidstaten zich hielden aan hun lidstaatspecifieke (aanpassingstraject naar) de middellange termijn, omdat de hiervoor benodigde data ontbrak.

44 De staatsschuld van drie landen vallen op: België (117%), Italië (114%) en Griekenland (103%).

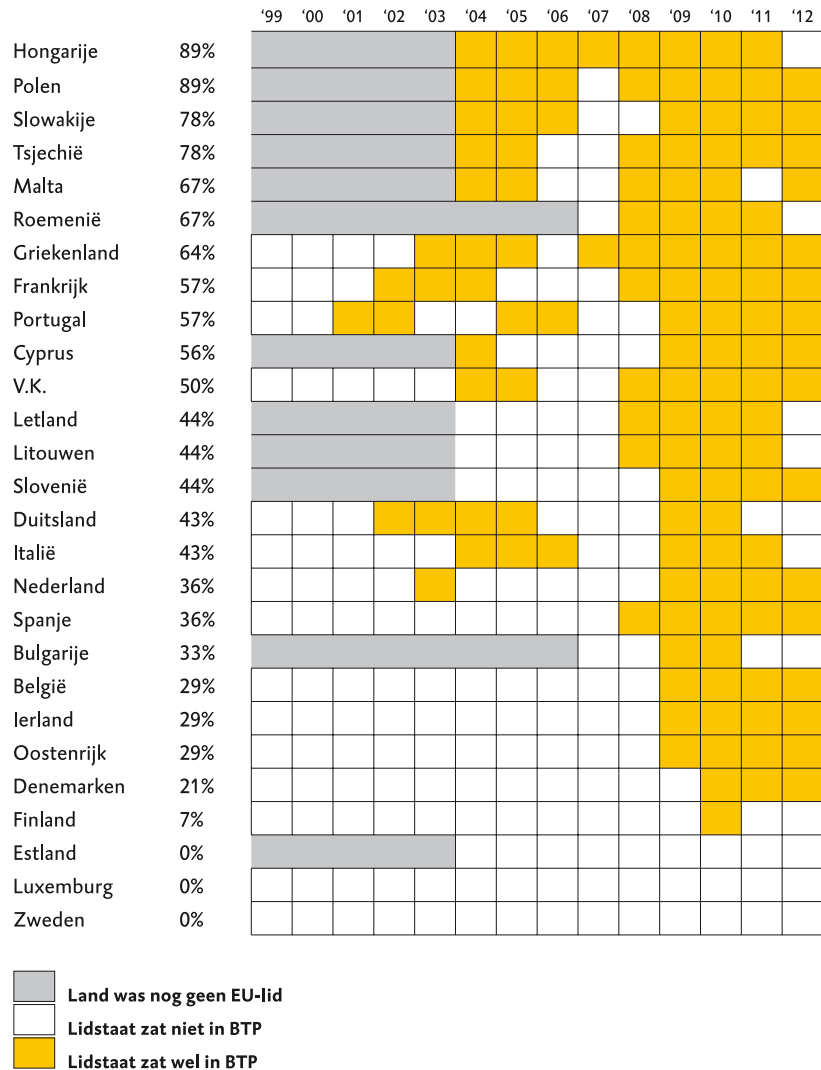
De werking van de BTP is schematisch weergegeven in figuur 8. Als de Raad besluit dat een EU-lidstaat een buitensporig tekort heeft, stelt zij aanbevelingen vast voor het corrigeren van het tekort. Als er sprake is van een ernstige overschrijding van de begrotingsnormen, of als de betreffende lidstaat in het kader van de preventieve arm al een rentedragend deposito opgelegd heeft gekregen, kan de Raad direct een niet-rentedragend deposito opleggen. Dit kan alleen bij eurolanden.

Bij naleving van de aanbevelingen van de Raad en correctie van het tekort wordt de procedure afgesloten. Bij niet-naleving van de aanbevelingen kan de Raad een boete opleggen, of de lidstaat aanmanen. Een aanmaning kan ook weer leiden tot het opleggen van een boete. Alleen eurolanden kunnen aanmaningen of boetes krijgen. Als niet-naleving van de aanbevelingen het gevolg is van economisch zwaar, weer kan de Raad de lidstaat uitstel geven voor het opvolgen van de aanbevelingen en het corrigeren van het tekort.

Figuur 8 laat zien dat de EU-lidstaten gemiddeld 41% van de periode 1999-2012 in de buitensporigtekortprocedure zaten vanwege te hoge tekorten.⁴⁵ Nederland had in 2003 een buitensporig tekort, dat in 2004 weer verholpen was. Vanaf 2009 was er opnieuw sprake van een buitensporig tekort voor Nederland, dat in 2012 nog niet gecorrigeerd was. In totaal zat Nederland tussen 1999 en 2012 36% van de periode in de BTP vanwege te hoge tekorten. Bij 11 van de (ultimo 2012) 27 EU-lidstaten was er in meer dan 50% van de periode sprake van een door de Raad vastgesteld buitensporig tekort: Hongarije, Polen, Slowakije, Tsjechië, Malta, Roemenië, Griekenland, Frankrijk, Portugal, Cyprus en het V.K. Drie lidstaten hadden de hele periode geen buitensporige tekorten: Zweden, Luxemburg en Estland. Bij 5 van de 12 lidstaten die in 2004 of 2007 toetraden tot de EU was bij toetreding al sprake van een buitensporig tekort: Hongarije, Polen, Tsjechië, Malta en Cyprus. Roemenië kwam één jaar na toetreding in de BTP terecht.

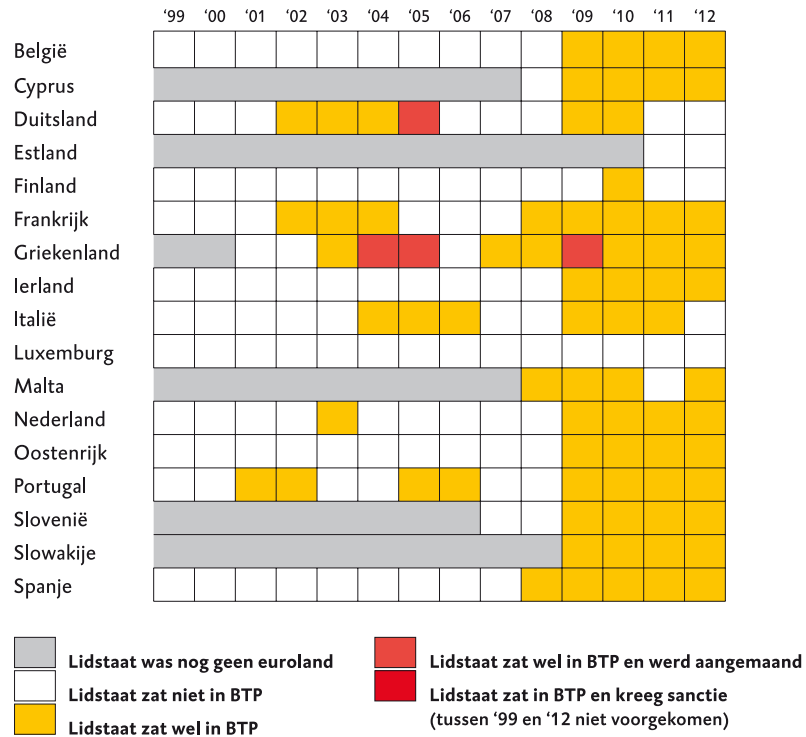
⁴⁵ In de overzichten over de BTP zijn we (tenzij anders vermeld) voor cijfers over jaar t uitgegaan van de cijfers die in jaar t+1 bekend waren. Hiermee kunnen we een eerlijke inschatting maken van hoe de Raad tot besluiten kwam in het begrotingsoezicht. Over het algemeen worden besluiten over een land in jaar t namelijk genomen in jaar t+1, op basis van cijfers over jaar t die dan bekend zijn.

Figuur 8 EU-lidstaten in de BTP (1999-2012)



Specifiek voor eurolanden blijkt dat ze samen 40% van de periode 1999-2012 in de BTP zaten. Figuur 9 laat zien wanneer de verschillende eurolanden door de Raad vastgestelde buitensporige tekorten hadden en welke stappen er in de procedure werden gevolgd.

Figuur 9 BTP en sancties voor eurolanden 1999-2012



De Raad heeft de mogelijkheden voor het corrigeren van eurolanden in de buitensporigtekortprocedure niet of nauwelijks benut: in de periode 1999-2012 zijn Duitsland (2005) en Griekenland (2004, 2005, 2009) aangemaand door de EU om hun buitensporige tekorten te verhelpen. De Raad heeft in de correctieve arm van het begrotingstoezicht nooit een financiële sanctie opgelegd.

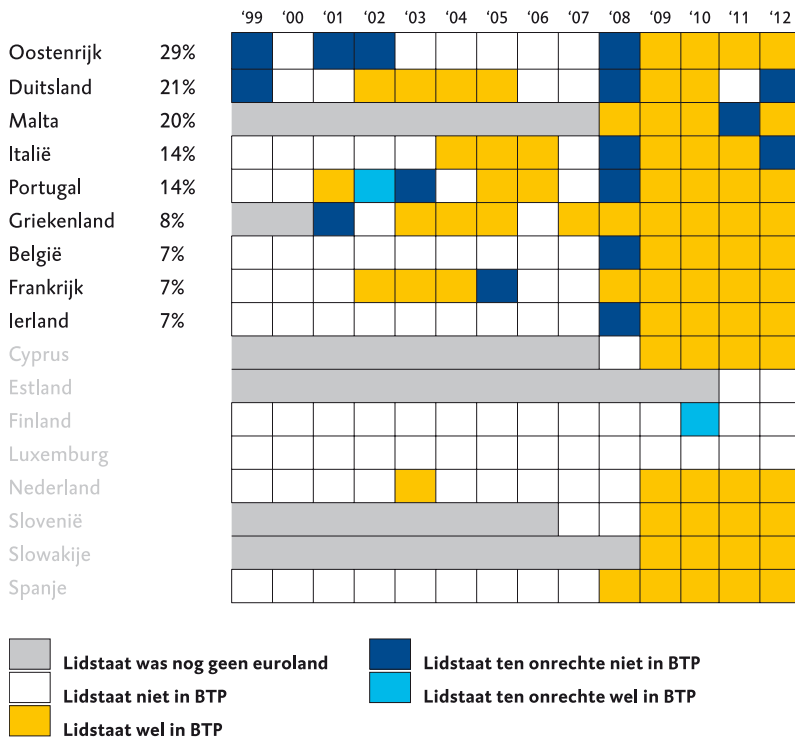
Alle EU-lidstaten moeten zich aan twee begrotingsnormen houden: een overheidstekort van maximaal 3% en een overheidsschuld van maximaal 60% (of dalend, als de overheidsschuld meer dan 60% van het bbp bedraagt). Figuur 10 laat zien dat er een verschil bestaat tussen de naleving van de begrotingsnormen door de eurolanden en de mate waarin dat leidt tot een raadsbesluit om die landen in de BTP te plaatsen. Het verschil tussen die twee getallen duidt op een potentieel handhavingstekort.

Eurolanden hielden zich in de periode 1999-2012 in 48% van de tijd niet aan alle normen en in 52% wel. Tegelijkertijd hebben we gezien dat de EU-lidstaten in 40% van de tijd in de BTP zaten. Er is dus voor de eurolanden een potentieel handhavingstekort van 8%: In 8% van de jaren in de periode 1999-2012 werden eurolanden die zich niet aan de regels hielden, niet in de procedure geplaatst door de Raad.⁴⁶

Figuur 10 laat ook zien dat eurolanden zich soms niet aan de begrotingsnormen hielden, maar niet in de BTP terecht kwamen. Voor Oostenrijk was dit tussen 1999 en 2012 in 4 jaren het geval (29% van de periode). Ook bij Duitsland, Malta, Italië, Portugal, Griekenland, België, Frankrijk en Ierland kwam dit voor.

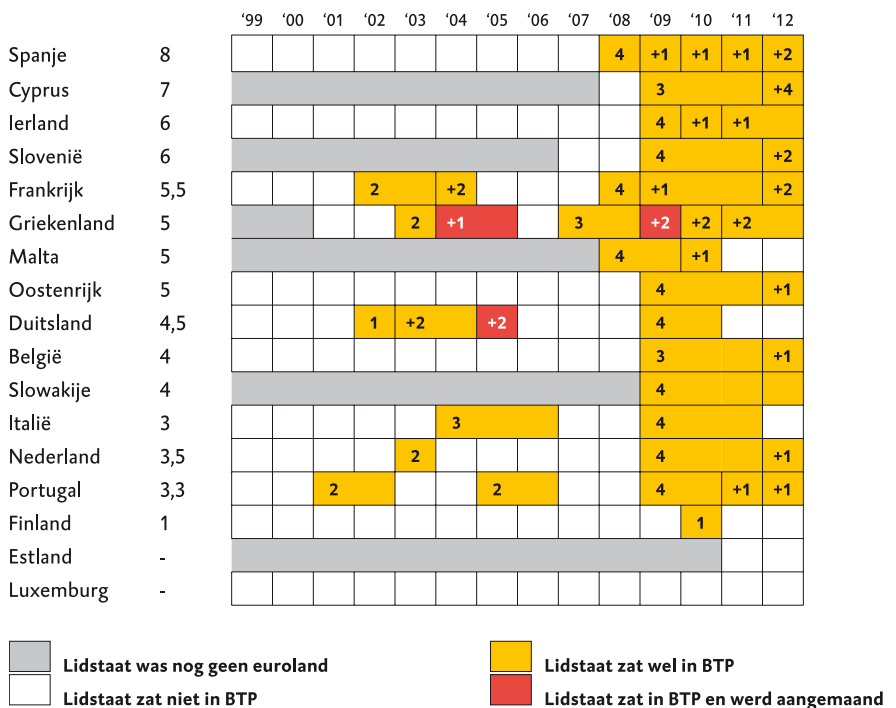
⁴⁶ Er zijn ook situaties waarin eurolanden ten onrechte wel in de BTP worden geplaatst. Dit was in 2010 het geval bij Finland. Finland werd ten onrechte in de BTP geplaatst, op basis van voorlopige cijfers die wezen op een tekort. In 2011 bleek er echter in 2010 geen sprake te zijn geweest van een buitensporig tekort. Bij Portugal bleek in 2002 aanvankelijk iets vergelijkbaars aan de hand: Portugal werd op grond van voorlopige cijfers in de BTP geplaatst, wat een jaar later onterecht leek. De cijfers die nu bekend zijn laten zien dat Portugal in 2002 wel degelijk een buitensporig tekort had.

Figuur 10 Naleving begrotingsnormen eurolanden (1999-2012)



Nadere analyse laat zien dat vooral de overheidsschuld norm niet altijd werd gehandhaafd door de Raad. In 94% van de gevallen dat eurolanden ten onrechte niet in de BTP zaten, was hun overheidsschuld hoger dan 60% van hun bbp en niet dalend. In 6% van de gevallen (Ierland in 2008) was er sprake van een te hoog overheidstekort dat niet werd opgevolgd door de Raad.

Figuur 11 Aantal jaren voor eurolanden (gemiddeld) om tekort te corrigeren



Getal in vakje geeft aantal jaren aan; bij een '+' kreeg een land uitstel.

In verordening 1467/1997 staat dat lidstaten in de regel één jaar de tijd krijgen om een buitensporig tekort te corrigeren. In de praktijk kregen eurolanden in de periode 1999-2012 gemiddeld 4,5 jaar de tijd om hun begrotingssituatie weer op orde te brengen. Tussen 1999 en 2012 waren er 22 buitensporigtekortprocedures in de eurozone. Spanje kreeg het meeste tijd om zijn buitensporige tekort te corrigeren (8 jaar), gevolgd door Cyprus (7 jaar) en Ierland (6 jaar). Alledrie deze landen ontvangen noodsteun vanwege economisch zwaar weer.

Uit onze analyse blijkt dat de Raad twee keer de norm van 1 jaar correctietijd hanteerde bij de start van een BTP (Duitsland in 2002 en Finland in 2010). In 14 van de 22 procedures (63%) verleende de Raad uitstel op de oorspronkelijke deadline, vaak zelfs twee keer. In de figuur is te zien dat de Raad voor de hele eurozone rekening heeft gehouden met de crisis vanaf 2008, door soepele deadlines en door regelmatig uitstel te verlenen.

3.2 Macro-economisch toezicht

3.2.1 Werking detectie

De werking van de detectie- en preventiefase van de MEOP is schematisch weergegeven in figuur 12.

Het waarschuwingsmechanismeverslag (WMV) is het startpunt van de jaarlijkse MEOP-cyclus. Hierin wordt op basis van een 'scorebord'⁴⁷ met indicatoren en indicatieve drempelwaarden⁴⁸ een verslag uitgebracht over mogelijk opkomende macro-economische onevenwichtigheden. De scoreborddata zijn hoofdzakelijk ontleend aan de gegevens van het Europees Statistisch Systeem (ESS)⁴⁹ en van het Europees Systeem van Centrale Banken (ESCB). De Europese Commissie houdt daarnaast rekening met de geïntegreerde richtsnoeren.⁵⁰

Wij zijn op basis van informatie van de Commissie nagegaan hoeveel EU-lidstaten de in het MEOP-scorebord gehanteerde drempelwaarden voor de gebruikte indicatoren overschreden in het Europees Semester 2012, 2013 en 2014 (onvolledig ivm lopend ES) (tabel 7).⁵¹ Hieruit blijkt dat in het Europees Semester 2012 (WMV-scorebord 2011) door 23 lidstaten in totaal 92 keer de drempelwaarden van de MEOP-indicatoren zijn overschreden (64 keer eurolanden, 28 keer niet-eurolanden). In het Europees Semester 2013 en 2014 zijn er 87 (eurolanden 63 keer, niet-eurolanden 24 keer) en 93 overschrijdingen geweest (eurolanden 67 keer, niet-eurolanden 26 keer).

47 De 'score' van lidstaten op elk van de indicatoren is te vinden op de website van de Europese Commissie, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/eip/sbh/index.cfm. Laatst geraadpleegd op 10 juli 2014.

48 Deze drempelwaarden zijn voor alle lidstaten hetzelfde (met uitzondering van de indicatoren voor de reële effectieve wisselkoers en voor de loonkosten per eenheid product, waar een onderscheid wordt gemaakt tussen eurolidstaten en niet-eurolidstaten). Het scorebord 2010 bevatte tien indicatoren. Deze bestreken de gehele reikwijdte van het toezicht volgens verordening 1176/2011. De scoreborden 2011 en 2012 zijn aangevuld met een elfde indicator over de totale verplichtingen van de financiële sector.

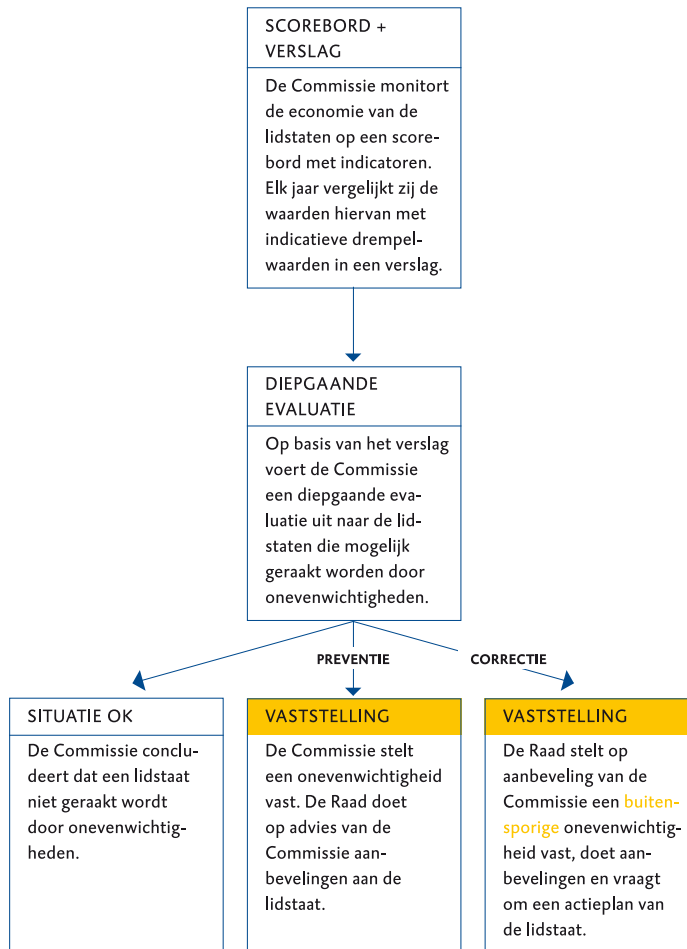
49 Het ESS bestaat uit Eurostat en alle nationale instituten voor de statistiek, ministeries, instellingen en centrale banken die openbare statistieken verzamelen in de lidstaten van de Europese Unie, in IJsland, Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland.

50 Globale richtsnoeren voor economisch beleid van de lidstaten (art. 121, lid 2 VWEU), en die specifiek voor de eurolidstaten (VWEU art. 136 en art. 121, lid 2) en de richtsnoeren inzake werkgelegenheid (art. 148 VWEU).

51 Zie tabel B1 in Bijlage 1 voor een gedetailleerd overzicht.

Figuur 12 Detectie en preventie macro-economisch toezicht EU

Detectie en preventie: onevenwichtigheden



Vervolgstappen:
zie stroomdiagram
correctieve arm

Op basis van verordening 1176/2011 zijn er drie opties, namelijk dat geen sprake is van een onevenwichtigheid, dat sprake is van een onevenwichtigheid, of van een buitensporige (ofwel ernstige) onevenwichtigheid. In dit hoofdstuk gebruiken wij de termen die ook door de Europese Commissie worden gebruikt in de diepgaande evaluaties, namelijk: onevenwichtigheden, ernstige, zeer ernstige, of buitensporige onevenwichtigheden (zie onderstaande tabel).

Het aantal opgebouwde onevenwichtigheden⁵² verschilt per lidstaat van twee tot zes. De meeste onevenwichtigheden (totaal over drie ES-rondes) vinden plaats bij het exportmarktaandeel (51), de internationale nettoinvesteringspositie (46), schuld particuliere sector (44), de overheidsschuld (42) en het saldo lopende rekening (30). De lidstaten met de meeste overschrijdingen (totaal drie ES-rondes) zijn eurolanden Spanje en Cyprus (beide 18), Nederland (12), Finland en Luxemburg (beide 11), en niet-euro

⁵² Op basis van verordening 1176/2011 zijn er drie mogelijke uitkomsten van diepgaande evaluaties, namelijk dat sprake is van geen onevenwichtigheid, van een onevenwichtigheid, of van een buitensporige (ofwel ernstige) onevenwichtigheid. In dit hoofdstuk gebruiken wij echter de termen die ook door de Europese Commissie worden gebruikt in de diepgaande evaluaties zelf, namelijk: onevenwichtigheden, ernstige, zeer ernstige, of buitensporige onevenwichtigheden.

landen Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Hongarije (ieder 10). De lidstaten met de minste overschrijdingen zijn de eurolidstaten België en Slovenië (beide 6) en Italië (7) en de niet-eurolidstaten Denemarken en Polen (beide 7), Letland en Litouwen (beide 6) en Tsjechië (4).

Tabel 7 Overzicht waarschuwingsmechanismeverslag (WMV) en Diepgaande Evaluatie (DE) als onderdeel van de MEOP in 2012-2014

Lidstaat	2012*		2013**		2014	
	WMV	Diepgaande evaluatie	WMV	Diepgaande evaluatie	WMV	Diepgaande evaluatie
Eurolidstaten						
België	x	X [R]	x	X [R]	x	>
Duitsland	x	-	x	-	x	>
Estland	x	-	x	-	x	-
Ierland	meap	meap	meap	meap	x	-
Griekenland	meap	meap	meap	meap	meap	meap
Spanje	x	X zeo	xzeo	x beo [R]	x beo	>
Frankrijk	x	X eo	xeo	X [R]	X	>
Italië	x	X eo [R]	xeo	X [R]	X	>
Cyprus	x	X zeo	xzeo	Opgeschort wegens meap [^]	Meap	meap
Luxemburg	x	-	x	-	x	>
Malta	x	-	x	X [R]	x	>
Nederland	x	-	x	X [R]	x	>
Oostenrijk	x	-	x	-	x	-
Portugal	meap	meap	meap	meap	meap	meap
Slovenië	x	X eo	xeo	X beo	X beo	>
Slowakije	x	-	x	-	x	-
Finland	x	x	x	X [R]	x	>
Niet eurolidstaten						
Bulgarije	x	x	x	x	x	>
Tsjechië	x	-	x	-	x	-
Kroatië					x	>
Denemarken	x	x	x	x	x	>
Letland	x	-	x	-	x	-
Litouwen	x	-	x	-	x	-
Hongarije	x	X eo	xeo	x	x	>
Polen	x	-	x	-	x	
Roemenië	meap	meap	meap	meap	meap	meap
Zweden	x	x	x	x	x	>
Verenigd Koninkrijk	x	X [R]	x	x	x	>
Totaal	23	12	23	13	24	16

X onevenwichtigheden eo ernstige onevenwichtigheden zeo zeer ernstige onevenwichtigheden
beo buitensporige onevenwichtigheden

[^] Volgens WMV 2013 kwamen 14 lidstaten in aanmerking voor de diepgaande evaluatie; de evaluatie voor Cyprus is opgeschort wegens meap en het evaluatieverslag is niet openbaar gemaakt.

> lidstaten die in aanmerking komen voor in april 2014 te publiceren uitgevoerde diepgaande evaluaties.

[R] Raadsaanbevelingen tot wijziging van Commissie-aanbevelingen MEOP.

In het Europees Semester 2012 heeft de Europese Commissie in twaalf lidstaten diepgaande evaluaties uitgevoerd. In het Europees Semester 2013 werden in dertien lidstaten diepgaande evaluaties uitgevoerd. In het op 13 november 2013 gepubliceerde WMV ten behoeve van het Europees Semester 2014 identificeert de Commissie zestien lidstaten die in aanmerking komen voor diepgaande evaluaties: de eurolanden Spanje, Slovenië, Frankrijk, Italië, België, Malta, Nederland, Finland, Duitsland en Luxemburg en de niet-eurolanden Hongarije, Bulgarije, Denemarken, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Kroatië. Uit de diepgaande evaluaties die vervolgens zijn uitgevoerd, blijkt dat de Commissie van oordeel is dat veertien landen onevenwichtigheden onderkennen. Dat zijn de bovengenoemde landen exclusief Denemarken, Malta en Luxemburg, en inclusief Ierland. Van buitensporige onevenwichtigheden is naar het oordeel van de Commissie geen sprake.

3.2.2 Werking preventie: aanbevelingen



De Europese Commissie heeft de discretionaire bevoegdheid om te oordelen of er naar aanleiding van de diepgaande evaluaties sprake is van onevenwichtigheden en zo ja, of deze al dan niet buitensporig (ernstig) zijn. Als de Commissie op basis van de diepgaande evaluatie besluit dat er sprake is van een macro-economische onevenwichtigheid, dan kan zij aan de Raad voorstellen doen voor landenspecifieke aanbevelingen (LSA's). De aanbevelingen worden samengevoegd met de andere aanbevelingen die in het kader van de MEOP en Europa 2020 in het Europees Semester worden gedaan, en worden in juli door de Raad vastgesteld.⁵³

In de diepgaande evaluatie in mei 2012 heeft de Commissie voor vier lidstaten geoordeeld dat er sprake was van ernstige onevenwichtigheden: Frankrijk, Italië, Slovenië en voor niet-eurolidstaat Hongarije. Zeer ernstige onevenwichtigheden heeft de Commissie geconstateerd voor Spanje en Cyprus. In de diepgaande evaluatie van april 2013 waren de ernstige onevenwichtigheden voor Frankrijk, Italië, Hongarije opgeheven. Cyprus kwam onder de MEAP-programmavooraarden te vallen, waardoor het land niet in de buitensporige onevenwichtigheidsprocedure kan komen. Voor de Spanje en Slovenië werden de onevenwichtigheden aangemerkt als buitensporig.

In beide gevallen heeft de Commissie niet geoordeeld dat deze onevenwichtigheden de goede werking van de EMU in gevaar (dreigen te) brengen in de zin van verordening 1176/2011. De Commissie heeft daarom aan het einde van de preventieve fase gebruik gemaakt van de geboden beoordelingsruimte om ervan af te zien de Raad aan te bevelen om de correctieve procedure in te leiden. Voor zowel Spanje als Slovenië werd het correctieve deel van de MEOP volgens de Commissie niet in werking gesteld vanwege de ambitieuze NHP's en SP's.

In het nu lopende Europees Semester heeft de Commissie de onevenwichtigheden in Kroatië, Italië en Slovenië als buitensporig betiteld. In het geval van Spanje concludeerde de Commissie dat de onevenwichtigheden niet meer buitensporig zijn, maar de Commissie blijft Spanje wel monitoren in het kader van het post-programmatoezicht van het twopack. Voor de drie lidstaten met buitensporige onevenwichtigheden zal de Commissie in juni 2014 in het kader van haar voorstellen voor LSA's beslissen of, en zo ja welke corrigerende maatregelen noodzakelijk zijn.

⁵³ De Raad is verplicht om conform het 'pas toe of leg uit' beginsel (Vo. 1466/97) toelichting te geven bij wijzigingen die zij aanbrengt in de MEOP-aanbevelingen van de Commissie. Zie Verordening (EG) nr. 1466/97 Artikel 2 bis ter lid 2.

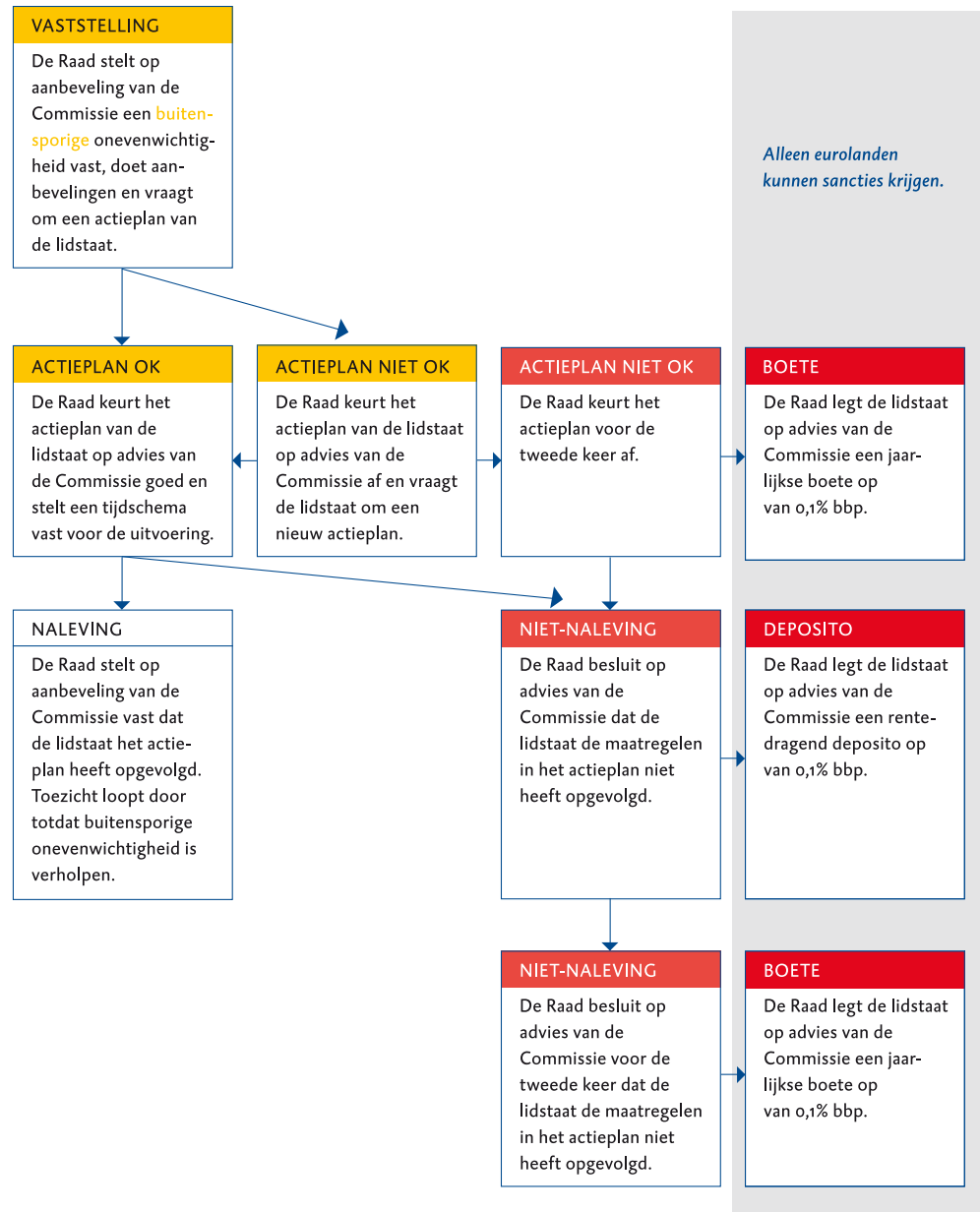
3.2.3 Werking correctie: actieplan en sancties

De werking van de correctiefase van de MEOP is schematisch weergegeven in figuur 13.



Figuur 13 Correctie macro-economisch toezicht EU

Correctie: buitensporige onevenwichtigheden



Het corrigerend deel van de MEOP⁵⁴ begint wanneer de Raad (op aanbeveling van de Europese Commissie) een aanbeveling aanneemt waarin een *buitensporige* onevenwichtigheid wordt vastgesteld en waarin de lidstaat wordt aanbevolen correctieve actie te ondernemen.⁵⁵ De lidstaat moet een actieplan indienen, op basis waarvan aanbevelingen worden gedaan. De Raad kan op aanbeveling van de Commissie besluiten tot het opleggen van financiële sancties aan eurolanden.⁵⁶

Tot nu toe is nog geen enkele EU-lidstaat in de correctieve arm van de MEOP geplaatst. De werking van de MEOP beperkt zich derhalve tot het preventieve deel, waarbij de aanbevelingen worden samengevoegd met andere landenspecifieke aanbevelingen (LSA's) die worden gedaan in het kader van het Europees Semester. In paragraaf 3.4 komen we hierop terug.



3.3 Coördinatie structurele hervormingen

3.3.1 Doelstellingen en opzet Europa 2020-strategie

Europa-2020, de groeistrategie van de EU voor de periode 2010-2020, richt zich op vijf prioritaire doelstellingen: werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale samenhang, en energie en klimaat. Daarnaast zijn er zeven kerninitiatieven. De vijf prioriteiten uit de strategie hebben in totaal acht indicatoren die ieder voorzien zijn van EU-streefwaarden. Deze worden per lidstaat naar nationale streefwaarden vertaald, zodat met lidstaatspecifieke situaties en omstandigheden rekening kan worden gehouden. De prioriteiten en hun streefwaarden zijn kwantitatief van aard, in tegenstelling tot de kerninitiatieven die worden gekenmerkt door kwalitatieve maatregelen en actiepunten. De strategie is in 2010 door de Commissie geïntroduceerd en door de Europese Raad goedgekeurd (Europese Commissie 2010c; Europese Raad 2010). De geïntegreerde richtsnoeren bieden het raamwerk waarbinnen de Europa 2020-strategie wordt uitgevoerd.⁵⁷

54 Indien een lidstaat is onderworpen aan verscherpt toezicht van de Commissie - omdat deze ernstige moeilijkheden ondervindt of dreigt te ondervinden met zijn financiële stabiliteit en financiële bijstand vraagt aan de Europese noodfondsen - dan wordt deze lidstaat onderworpen aan een *macro-economisch aanpassingsprogramma*. In dat geval is de MEOP niet van toepassing voor de duur van dat programma.

55 Artikel 121, lid 4 VWEU.

56 Handhavingsverordening 1174/2011 geeft de mogelijkheid de uitvoering van correctiemaatregelen bij schadelijke macro-economische onevenwichtigheden af te dwingen door het opleggen van financiële sancties. Dat kan zijn (1) rentedragend deposito van 0,1%bbp in het voorgaande jaar indien de betrokken lidstaat de door de Raad aanbevolen corrigerende maatregelen niet heeft genomen, (2) jaarlijkse boete van 0,1% bbp in het voorafgaande jaar opleggen aan een eurolidstaat als voor die lidstaat binnen dezelfde onevenwichtigheidsprocedure twee opeenvolgende aanbevelingen van de Raad worden vastgesteld en de Raad oordeelt dat het door de lidstaat ingediende actieplan met corrigerende maatregelen niet volstaat, (3) als binnen dezelfde onevenwichtigheidsprocedure de Raad twee opeenvolgende besluiten neemt waarin wordt vastgesteld dat sprake is van niet-naleving door een land, dan vindt omzetting plaats van het rentedragend deposito in een boete.

57 Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2010 betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie, (2010/410/EU) en Besluit van de Raad van 21 oktober 2010 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, (2010/707/EU). De richtsnoeren zijn weinig specifiek en moeilijk meetbaar. Uit bespreking met de betrokken ministeries bleek dat de richtsnoeren in de praktijk weinig worden gebruikt. Men richt zich voornamelijk op de nationale hervormingsprogramma's en ziet de richtsnoeren als een strategische leidraad die door de Europese Commissie wordt gebruikt.

Tabel 8 Schematisch overzicht van de Europa 2020-strategie

Hoofddoelstelling	Componenten	Richtsoeren	Indicatoren	Streefwaarden	Rapportage	
De EU is in 2020 een slimme, duurzame en inclusieve economie, waardoor een hoge mate van werkgelegenheid, productiviteit en sociale cohesie bereikt worden	<p>5 prioriteiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werkgelegenheid • Innovatie • Onderwijs • Sociale samenhang • Energie en klimaat <p>7 kerninitiatieven:</p> <p><i>Slimme groei</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Digitale agenda voor Europa • Innovatie-Unie • Jeugd in beweging <p><i>Duurzame groei</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Efficiënt gebruik van hulpbronnen • Industriebeleid in een tijd van globalisering <p><i>Inclusieve groei</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen • Europees platform tegen armoede 	<p>10 geïntegreerde richtsnoeren waarvan 6 voor economie en 4 voor werkgelegenheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 bevatten kwantitatieve doelstellingen • 5 zijn kwalitatief van aard. 	<p>8 indicatoren verdeeld over de 5 prioriteiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 voor energie • 3 voor onderwijs • 1 voor werkgelegenheid • 1 voor innovatie • 1 voor sociale samenhang. 	<p>De 8 indicatoren hebben kwantitatieve streefwaarden die door de lidstaten zijn vertaald in nationale streefcijfers.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De 7 kerninitiatieven bevatten maatregelen en actiepunten, met name kwalitatief. 	<p>Vastgelegd in het Europees semester.</p> <p><i>Europese Commissie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 'Annual Growth Survey' en landenspecifieke aanbevelingen <p><i>Lidstaten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Jaarlijkse voortgangsrapportages (Nationale hervormings-programma's) 	<ul style="list-style-type: none"> • Open Coördinatie Methode, niet juridisch bindend. • Beleidswaarschuwing door de Europese Commissie, als een lidstaat een aanbeveling niet binnen twee jaar opvolgt. Niet juridisch bindend.

3.3.2 Uitvoering Europa 2020-strategie

Doelen en streefwaarden

In de Europa 2020-strategie wordt gebruik gemaakt van de open coördinatiemethode (OCM). Besluiten op basis van de OCM hebben geen bindende werking. Lidstaten kunnen dus niet door Europese instellingen aan hun afspraken gehouden worden, maar zij kunnen wel door de Europese Commissie en de Raad via onder meer de LSA's aan het eind van het Europees Semester worden aangesproken. De monitoring van de voortgang op Europa 2020 vindt plaats door middel van nationale voortgangsrapportages (NHP's) en lidstaatvergelijkende 'scoreboards'.

Vanwege de grote diversiteit tussen de lidstaten lopen de nationale streefwaarden op de hoofddoelstellingen uiteen. Ieder land kan de EU-doelen namelijk bijstellen op basis van haar specifieke nationale situatie op ieder beleidsterrein. De prestaties op de verschillende hoofddoelen zijn als gevolg daarvan dan ook divers. Een kopgroep of achterhoede in de EU is niet te onderscheiden.

Tabel 9 laat zien welke doelen per beleidsterrein zijn gesteld, en wat de stand van zaken is zowel EU-breed (op basis van geaggregeerde data) en op nationaal niveau in 2012 (Eurostat 2012).

Tabel 9 EU hoofddoelen en resultaten EU 2020 Europees en nationaal niveau

Hoofddoelstelling	EU-doel i.h.k.v. EU 2020	NL-doel i.h.k.v. EU 2020	S. v. Z. EU 2012	S. v. Z. NL 2012
Werkgelegenheid				
Percentage van de 20- t/m 64-jarigen dat betaald werk heeft.	75%	80%	68,5%	77,2%
Onderzoek en ontwikkeling				
Percentage van het BNP dat wordt besteed aan O&O	3%	2,5%	2,06%*	2,16%
Klimaat en energie				
Percentage waarmee broeikasuitstoot is gereduceerd t.o.v. 1990.	20%	16%**	-	-
Percentage waarmee bruto energieconsumptie bestaat uit hernieuwbare bronnen.	20%	14%	-	-
Primaire energieconsumptie wordt gereduceerd tot:	1.474.000 kTOE	Hierop inzetten, niet gekwantificeerd.	-	-
Onderwijs				
Percentage van de 18- t/m 24-jarigen dat school verlaat zonder startkwalificatie.	< 10%	< 8%	12,8%	8,8%
Percentage van de 30- t/m 34-jarigen dat een diploma heeft van beroeps- of hoger onderwijs.	≥ 40%	≥ 45%	35,8%	42,3%
Armoede en sociale uitsluiting				
Het aantal mensen dat het risico loopt op armoede of sociale uitsluiting t.o.v. 2005 verminderen met:	20 miljoen	100.000	124,2 miljoen / 24.8%* / ***	2,5 miljoen / 15.0% ***

*schatting

**tov 2005

*** Dit zijn de absolute aantallen en percentages, en niet de afname tov het jaar 2005

De tabel laat voor de EU als geheel zien - op basis van de beschikbare data - dat de streefwaarden in 2012 nog voor geen van de doelstellingen zijn bereikt. Op het gebied van klimaat en energie zijn geen gegevens uit 2012 beschikbaar. Voor Nederland geldt hetzelfde, zij het dat op een aantal terreinen (werkgelegenheid, onderwijs) in 2012 de reële cijfers al in de buurt liggen van de streefcijfers voor 2020.

Nederlandse NHP's

Lidstaten moeten bij de Europese Commissie een NHP indienen, alsmede 'toereikende respons' geven op de LSA's van de Commissie en de Raad (Europese Commissie 2010c). Voor de NHP's gelden drie kwaliteitseisen:

- Het wordt tegelijk met het SCP ingediend en beide documenten bevatten kruisverwijzingen.
- Het gaat in op de "thematische aanpak" en de LSA's en de wijze waarop deze worden opgevolgd zijn er in opgenomen.
- De sociale partners en decentrale overheden zijn betrokken bij de totstandkoming ervan.

Nederland voldoet met de NHP's 2010-2012 aan de eerste twee eisen. Voor het derde punt is het de intentie van het kabinet om decentrale overheden en sociale partners zoveel mogelijk te betrekken bij de ontwikkelingen in het kader van het Europees Semester en bij het opstellen van het NHP. De beïnvloedingsruimte voor deze actoren is in de praktijk beperkt, aangezien de fundamentele voor het nationale beleid zijn vastgelegd in het Regeerakkoord en uitgewerkt in de beleidscyclus.

In alle drie de jaren worden in de programma's op elk van de vijf Europese prioriteiten zowel de doelen en streefwaarden op EU-niveau genoemd, alsook de nationale doelen en streefwaarden.⁵⁸ Onze analyse van de NHP's 2010-2012 laat het volgende zien:

- Nederlandse streefwaarden wijken regelmatig af van de EU-streefwaarden. Dit is mogelijk (Ministerie van EL&I, 2012, p.19) maar in eerdere programma's zijn dit soort differentiaties niet opgenomen.
- De Nederlandse doelen in de hervormingsprogramma's zijn steeds nagenoeg gelijk. Volgens het Ministerie van EZ is de verklaring enerzijds dat het beleid zich over meerdere jaren uitstrekt, en anderzijds dat men de Europa 2020-doelen ten behoeve van de beleidsmonitoring zo stabiel mogelijk wil houden.
- De programma's weerspiegelen de ambities van opeenvolgende kabinetten zoals neergelegd in regeerakkoorden.⁵⁹ Nederland zoekt met de doelen en het beleid in de NHP's aansluiting bij nationale beleidstrajecten. Beleid komt niet tot stand vanwege Europa 2020 doelen, streefwaarden en aanbevelingen, en er wordt geen beleid gemaakt speciaal voor Europa 2020. Het is omgekeerd: nationaal beleid uit het regeerakkoord wordt 'vertaald' naar de Europa 2020-strategie.

3.3.3 Toekomst: versterking sociaaleconomisch beleid in de eurozone

De Europese Commissie stelt dat de economische crisis het moeilijker maakt voor de lidstaten in de eurozone om de doelstellingen van Europa 2020 te halen (Europese

⁵⁸ Zie tabel B2 in Bijlage 2.

⁵⁹ Er wordt expliciet naar het regeerakkoord verwezen. Andersom wordt in de regeerakkoorden Rutte I en Rutte II niet verwezen naar Europa 2020 of het Europees Semester. Anders dan in het regeerakkoord komen deze verwijzingen in de begrotingscyclus wel voor, maar beperkt.

Commissie 2013b). De werkloosheid is in de meeste lidstaten gestegen en de verschillen tussen lidstaten op het gebied van werkgelegenheid en sociale gelijkheid zijn toegenomen.

Om de sociale dimensie van de EMU meer gewicht te geven binnen het Europees economisch bestuur, heeft de Commissie voorgesteld om de monitoring van ontwikkelingen op sociaal en werkgelegenheidsgebied aan te scherpen en deze onderdeel te maken van het macro-economisch toezicht. De Commissie stelt daarnaast een scorebord van kernindicatoren voor dat moet worden gebruikt om ontwikkelingen op sociaal en werkgelegenheidsgebied te volgen. Deze informatie wordt meegenomen in de Ecofin en Epsco Raden, en in de analyses die ten grondslag liggen aan de MEOP, zoals de diepgaande evaluaties.

3.4 Europees Semester: LSA's

SLUITSTUK EUROPEES SEMESTER
Landenspecifieke aanbevelingen
voor EU-28

In het Europees Semester komen elementen uit het begrotingstoezicht, het macro-economisch toezicht en economische coördinatie samen. De LSA's hebben op al deze elementen betrekking en vormen het sluitstuk van het Europees Semester; deze moeten door de lidstaten tijdens het nationale semester worden geïmplementeerd.

3.4.1 Hardheid aanbevelingen

Classificatie hardheid

Elk pakket LSA's⁶⁰ heeft betrekking op alle instrumenten die door EU-instellingen worden ingezet voor het begrotingstoezicht, het macro-economisch toezicht en de coördinatie van structurele hervormingen.⁶¹ Blijkens de LSA's zelf en de overwegingen die er aan voorafgaan zijn deze instrumenten, en de verplichtingen die daaruit voortvloeien, met elkaar verweven. Zo onderzoekt de Raad het NHP en het SCP van de lidstaten ook in het licht van de diepgaande evaluatie en de bijbehorende beoordeling van de Europese Commissie over het mogelijke bestaan van (buitensporige) onevenwichtigheden (MEOP). Er zijn ook verschillen. Op de drie instrumenten die in de LSA's samenkomen zijn drie verschillende juridische regimes van toepassing. De verplichtingen die daaruit voortkomen voor lidstaten lopen om die reden uiteen in 'hardheid'. Daaronder verstaan we de mate waarin de verplichtingen voor lidstaten bindend zijn, een sanctie tot gevolg kunnen hebben bij niet-nakoming, en afdwingbaar zijn. Tabel 10 vat dit samen.

60 Het gaat om een Raadsaanbeveling over het NHP en een Raadsadvies over het SCP. Per lidstaat worden deze geïntegreerd gedaan. Wij spreken in dit hoofdstuk van een 'pakket LSA's'.

61 Voor 2011 geldt: 2 instrumenten, namelijk SGP en Europa 2020. Ten tijde van de LSA's in 2011 was de MEOP nog niet van kracht. Voor 2012 en 2013: SGP, MEOP en Europa 2020.

Tabel 10 Hardheid instrumenten en verplichtingen

Instrument	Verplichting	Uitwerking te vinden in	Bindend?	Financiële sanctie?	Afdwingbaar?
EU 2020	Indienen NHP	Richtsnoeren*	Nee	Nee	Nee
SGP	Indienen SCP	Vo (1466/97)	Ja	Nee	Nee
MEOP	Voorkomen/terugdringen onevenwichtigheden (O)	Vo (1176/11)	Ja	Nee	Nee
SGP	Voorkomen/terugdringen buitensporige tekorten (BT)	Vo (1467/97)	Ja	Ja	Nee**
MEOP	Voorkomen/terugdringen buitensporige onevenwichtigheden (BO)	Vo (1176/11)	Ja	Ja	Ja
SGP	Realiseren middellangetermijndoelstelling (MLTD)	Vo (1466/97)	Ja	Ja	Ja

*De geïntegreerde richtsnoeren van Europa 2020. In LSA's wordt verwezen naar Arts. 121(1) en 148(4) VWEU. Op basis hiervan heeft de Raad tien richtsnoeren (GREB en richtsnoeren inzake werkgelegenheid) vastgesteld (Aanbeveling 11646/10 en Besluit 2010/707/EU, gewijzigd bij Besluit 2013/208/EU), en 'in overeenkomst met deze richtsnoeren' stellen de lidstaten jaarlijks hun NHP's op.

**Ingevolge Art. 126(10) VWEU zijn inbreukprocedures ihkv de BTP uitgesloten.

De EU 2020-verplichting om een NHP op te stellen en in te dienen is niet-bindend, het niet-nakomen ervan kan niet leiden tot een financiële sanctie, en is ook niet afdwingbaar. Het opstellen en indienen van een SCP, en het voorkomen en corrigeren van onevenwichtigheden is wel bindend, maar niet sanctioneerbaar en niet afdwingbaar. Het voorkomen en corrigeren van buitensporige tekorten is wel bindend en sanctioneerbaar, maar een gang naar de rechter is uitgesloten.⁶² Het verwezenlijken van de MLTD voor de begroting en het voorkomen of corrigeren van buitensporige onevenwichtigheden is bindend, sanctioneerbaar alsook afdwingbaar. Dit leidt tot de volgende classificatie (tabel 11):⁶³

Tabel 11 Classificatie hardheid instrumenten en verplichtingen

Hardheidsscore	Instrument (verplichting)
0	EU 2020 (NHP)
1	SGP (SCP), MEOP (O)
2	SGP (BT)
3	SGP (MLTD), MEOP (BO)

62 De BTP valt niet binnen de reikwijdte van het Europees Semester (zoals bepaald in Art. 2-bis (2) Vo. 1466/97). Omdat het wel het correctieve onderdeel van het SGP betreft en aanbevelingen ook over buitensporige tekorten kunnen gaan (zie tabel B3 van bijlage 1), is de BTP wel in deze indeling opgenomen.

63 Bij deze indeling hebben wij voor ons oordeel over de hardheid gekeken naar het instrument waarin de verplichting is uitgewerkt (i.e. in een bindende handeling of soft law). We hebben daarmee een oordeel geveld over de individuele procedures waarop de LSA's betrekking hebben, en niet over het pakket LSA's als geheel, waarvoor geldt dat deze één Raadsaanbeveling tot LSA's betreft. Aanbevelingen zijn per definitie soft law, desalniettemin hebben de aanbevelingen die betrekking hebben op het SGP of de MEOP een dwingend karakter.

Bevindingen

Tabel 12 Aantal aanbevelingen

	2011	2012	2013
*Aantal lidstaten met aanbevelingen	22	23	23
Aantal aanbevelingen	118	138	141
Gem. per lidstaat	5,4	6,0	6,1

* Een aantal lidstaten krijgt geen landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. Dit geldt voor de lidstaten die noodsteun ontvangen en/of aan een macro-economisch aanpassingsprogramma moeten voldoen.

Tabel 12 laat zien dat het aantal LSA's jaarlijks is toegenomen, met name van 2011 naar 2012. Nadere analyse laat zien dat een groot deel van de LSA's uit 2012 inhoudelijk eenzelfde of vergelijkbare strekking heeft als de LSA's uit 2011. In 2012 zijn naast herhalingen ook nieuwe LSA's gedaan. Tabel 13 gaat hier nader op in.

Tabel 13 Strekking aanbevelingen 2012 tov. 2011

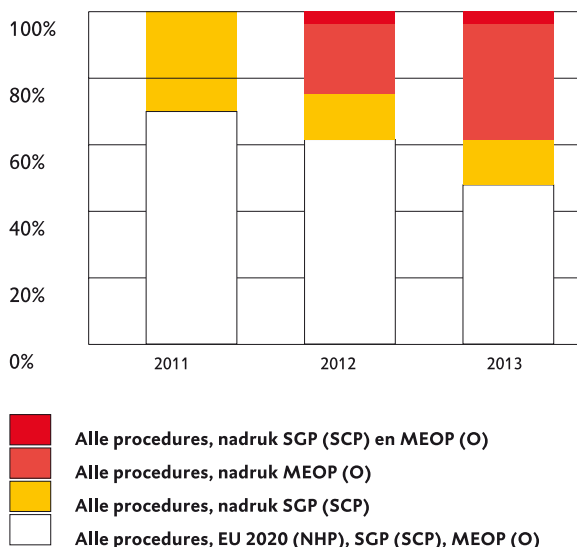
	Alle LSA's		Alle LSA's exc. nieuwe	
Hetzelfde/vergelijkbaar	98	69%	98	83%
Anders	12	8%	12	10%
Geen aanbeveling meer	8	6%	8	7%
Nieuwe aanbeveling	23	17%	-	-
Totaal	142*	100%	118	100%

* Het totaal aantal van 138 LSA's in 2012, als genoemd in tabel 10, is correct. Dit is gebaseerd op de (definitieve) Raadsaanbevelingen tot LSA's. Dit wijkt af van het totaal aantal van 142 LSA's in 2012 dat is genoemd in deze tabel. Dit is gebaseerd op de Commissievoorstellingen voor LSA's, omdat de Raadsaanbevelingen ten tijde van dit onderzoek nog niet waren aangenomen. In een aantal gevallen heeft de Raad de aanbevelingen van de Commissie niet overgenomen.

Wanneer de nieuwe LSA's buiten beschouwing blijven, dan blijkt dat 83% daarvan in 2012 eenzelfde of vergelijkbare strekking heeft. Er is veel productie, maar een groot deel daarvan is herhaling. Lidstaten moeten 'naar behoren' rekening houden met de LSA's die aan hen zijn gericht, en de Commissie houdt toezicht op de voortgang. Wanneer een lidstaat het nalaat om de LSA's (volgens planning) op te volgen, kan dit tot 'verdere aanbevelingen' leiden. Waarschijnlijk worden de LSA's die (nog) niet volledig zijn geïmplementeerd, steeds opnieuw gedaan, tot implementatie volledig is. Ieder pakket LSA's heeft betrekking op twee (2011) of drie (2012-2013) instrumenten. De LSA's zijn gedaan naar aanleiding van het niet of beperkt nakomen van de verplichtingen uit twee of drie verschillende juridische regimes, die uiteenlopen in de mate van 'hardheid'. Verder blijken de LSA's per definitie dubbelingen te bevatten: ze gaan allemaal over de verplichtingen in het kader van EU 2020, het SGP én de MEOP (voor 2011: EU 2020 én het SGP). Daarbij gaan sommige LSA's 'vooral' over de verplichtingen van het SGP, of de MEOP, of het SGP én de MEOP. Hierdoor zijn de LSA's op te delen in vier categorieën: een LSA gaat over (1) alles, (2) vooral SGP, (3) vooral MEOP, (4) vooral SGP en MEOP- waar de hardheid van de LSA in kwestie weer afhankelijk van is.

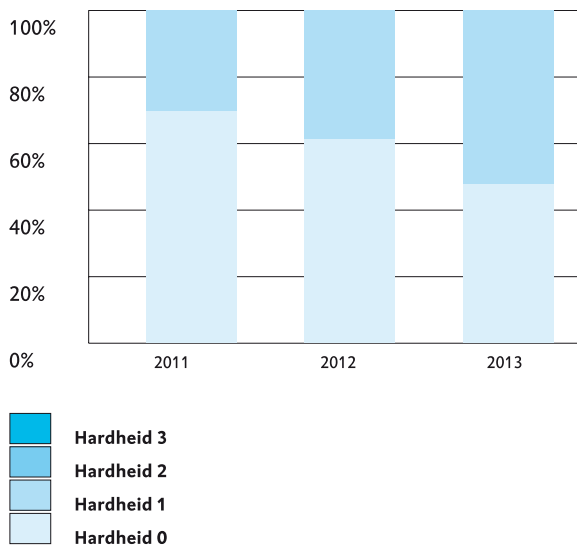
Figuur 14 laat zien op welke instrumenten en verplichtingen van het Europees Semester welk deel van de LSA's betrekking heeft.

Figuur 14 Instrumenten en verplichtingen aanbevelingen



Tabel 11 heeft laten zien dat de hardheidscores van de Europees Semester-verplichtingen aan lidstaten lopen van 0 tot 3. Figuur 15 laat zien dat de LSA's in de praktijk alleen betrekking hebben op verplichtingen met een hardheidsscore van 0 (68% in 2011, 61% in 2012, 48% in 2013) of van 1 (32% in 2011, 39% in 2012, 52% in 2013).⁶⁴

Figuur 15 Hardheid aanbevelingen



LSA's gaan dus over de 'minst harde verplichtingen' uit het Europees Semester. Wel neemt het aandeel LSA's met hardheidsscore 1 toe tussen 2011 en 2013. De LSA's hebben dus steeds vaker (ook) betrekking op bindende verplichtingen, en niet alleen op de niet-bindende onderdelen.

⁶⁴ Hierbij hebben we LSA's die gaan over 'alles' een hardheidsscore 0 gegeven, en LSA's waarbij de nadruk ligt op SGP en/of MEOP, een hardheidsscore 1 toebedeeld.

3.4.2 Opvolging aanbevelingen

De opvolging van de LSA's door nationale overheden is een belangrijk onderdeel van het Europees Semester. Aangezien LSA's zijn bekrachtigd door de Europese Raad en door de Raad zijn aangenomen, kan worden verondersteld dat nationale overheden op basis van de LSA's zullen handelen. Lidstaten dienen sinds 2011 rekening te houden met de aan hen gerichte LSA's 'alvorens belangrijke besluiten met betrekking tot hun nationale begroting voor de volgende jaren' te nemen.⁶⁵ Verder dient de begrotingsprocedure van de lidstaten overeen te stemmen met de LSA's.⁶⁶ De LSA's zijn dus belangrijk voor de EU-lidstaten, vooral omdat zij invloed kunnen zijn op het nationale begrotingsproces.

Wij zijn op basis van een studie van het Europees Parlement (2013) nagegaan in welke mate de LSA's uit 2012 in 2013 zijn geïmplementeerd, ook in relatie tot de beleidsterreinen waarop de LSA's betrekking hebben, en in relatie tot (de hardheid van) de instrumenten op basis waarvan de LSA's zijn gedaan. De studie van het EP laat zien dat één LSA op verschillende beleidsterreinen betrekking kan hebben, en dus uit verschillende aanbevelingen kan bestaan. Het EP heeft de LSA's daarom opgedeeld in 6 beleidsterreinen én 40 subcategorieën, en ze vervolgens 'gescoord': de 138 LSA's uit 2012 worden in totaal 382 keer gescoord onder de 6 beleidsterreinen en 40 subcategorieën (zie tabel B3 van bijlage 1).

EU-28

De zes beleidsterreinen en 40 subcategorieën zijn uiteenlopend. In de LSA-pakketten gaat het dus niet alleen om een combinatie van verschillende instrumenten waarop verschillende juridische regimes van toepassing zijn, maar bovendien betreffen de LSA-pakketten onderwerpen die wat betreft de inhoud ook uiteenlopend zijn. Dit bepaalt de adressant van de LSA én heeft consequenties voor de mate waarin de EU met een LSA daadwerkelijk iets te zeggen heeft in de lidstaat.⁶⁷

Uit de analyse blijkt dat de LSA's relatief vaak deels of volledig (samen 64%) in lidstaten worden opgevolgd (zie tabel B3 van bijlage 1). Anderzijds wordt in een kwart van de gevallen opvolging beloofd, maar of dit daadwerkelijk gebeurt is niet bekend. Op het terrein van sociaal beleid bijvoorbeeld wordt opvolging vaak beloofd, maar tegelijkertijd is het aandeel 'volledig opgevolgde LSA's' hier het kleinst. In gemiddeld ruim 12 procent is geen opvolging gegeven, en/of wordt niet door de lidstaten in nationale programma's gespecificeerd of nog opvolging aan de LSA wordt gegeven. Voor elk afzonderlijk beleidsterrein is dit minder dan 10%, behalve voor fiscaal beleid (waaronder belastingen, pensioenen en MLTD), waar het aandeel niet-opvolging 18% bedraagt.

Nederland

Dat er - zoals geconstateerd - sprake is van veel herhaling in opvolgende jaren - kan erop wijzen dat het meerdere jaren kan duren om invulling te geven aan de LSA's, omdat de implementatie van beleidsmaatregelen tijd kost. In Nederland hebben LSA's

⁶⁵ Vo. 1466/97, Art. 2-bis (3).

⁶⁶ Vo. 473/2013, Art. 3 (1).

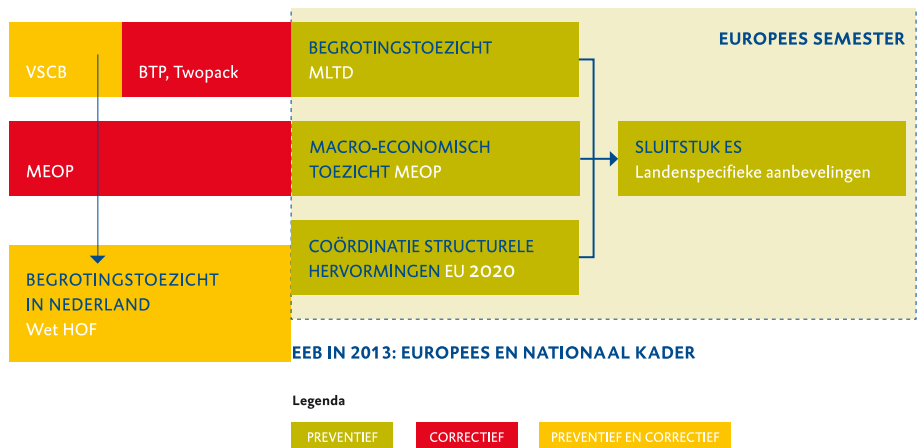
⁶⁷ De EU heeft bijvoorbeeld exclusieve bevoegdheden op het terrein van monetair beleid voor euro-landen en bij het vaststellen van mededingingsregels, deelt de bevoegdheden met lidstaten op het gebied van milieu, en kan de lidstaten op het gebied van onderwijs en jeugd slechts ondersteunen of aanvullen. Dit zijn voorbeelden van beleidsterreinen waar de LSA's ook daadwerkelijk over gaan.

en de opvolging ervan een eigenstandige plaats gekregen in departementale begrotingen.⁶⁸ Tot slot geldt dat LSA's vaak worden gedaan op beleidsterreinen waar al 'problemen' bestaan, en opvolging is dan volgens de betrokken Nederlandse departementen vanzelfsprekend - niet alleen vanwege de LSA's vanuit de EU, maar ook omdat de betreffende beleidsterreinen en aandachtspunten al in de regeerakkoorden zijn benoemd. Daarmee is van (beoogde) opvolging in Nederland daadwerkelijk sprake.

4 Europees economisch bestuur en begrotingscoördinatie in Nederland

In dit hoofdstuk gaan we in op Nederland, zoals schematisch weergegeven in figuur 16. In het vorige hoofdstuk stond een landenvergelijkende analyse centraal van de werking van de EEB-regels: begrotingstoezicht, macro-economisch toezicht, EU2020, en de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. Deze bevindingen zijn inclusief resultaten voor Nederland, en herhalen we hier daarom niet.

Figuur 16 Kernonderdelen EEB in 2013



Kernpunten

Nieuwe EEB-regels veranderen voor Nederland inhoudelijk relatief weinig

Sinds de inwerkingtreding van het SGP in 1997 is er voor Nederland inhoudelijk weinig veranderd. Vanaf dat moment moesndachtspuntenpvolging van de age 1 tabe;l B3) n kunnen gaan (tabelolgd. norm hier opmten EU-lidstaten al in het voorjaar hun begrotingsplannen voor de komende jaren delen met de EU. Tijdens de huidige financiële en economische crisis waarbij begrotingen meer dan anders onder druk staan, werpen de nieuwe bevoegdheden van de EU duidelijker hun schaduw vooruit op begrotingsbehandelingen in het najaar. Lidstaten die fors moeten bezuinigen, zoals Nederland, spreken in de praktijk al vroeg in het voorjaar diepgaander over de begroting van het volgende jaar dan voorheen het geval was.

Middellangetermijndoelstelling is wel aangescherpt

Een belangrijke wijziging is wel dat de middellangetermijndoelstelling (MLTD) is aangescherpt en in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF) is vastgelegd. Als Nederland niet aan (het aanpassingstraject richting) de MLTD voldoet, moet het binnen vijf maanden de aanbevelingen van de Raad opvolgen om de afwijking van de middellangetermijndoelstelling te corrigeren. Deze aanbevelingen bevatten de budgettaire omvang en het tijdpad van de beleidsmaatregelen die de Nederlandse regering moet nemen. In de periode tot en met 2013 heeft Nederland geen aanbevelingen gekregen, omdat het toen nog in de (correctieve) BTP zat. Het streven naar de MLTD is dan niet van toepassing, omdat deze pas in beeld komt als een lidstaat het buitensporig tekort heeft gecorrigeerd. In de BTP houdt het parlement het budgetrecht.

Aantal Europese momenten in Nederlandse begrotingscyclus toegenomen

Verder moeten door de nieuwe Europese regels beide Kamers van de Staten-Generaal in principe voor het einde van het jaar de nationale begroting voor het volgende jaar hebben aangenomen. Het aantal 'Europese momenten' in de Nederlandse begrotingscyclus is toegenomen sinds de inwerkingtreding van de sixpack en twopack-regelgeving (zie § 2.1.2). Er is sprake van een continue 'budgettaire dialoog' tussen de EU, het parlement en het kabinet. Laatstgenoemde gaat voortaan de conceptversies van het nationaal hervormingsprogramma en stabiliteitsprogramma eerder in het voorjaar naar de Eerste en Tweede Kamer sturen, zodat in beide kamers een plenair debat over de Nederlandse inzet kan plaatsvinden voordat de stukken naar de Europese Commissie worden gestuurd.

Kwaliteit Nederlandse EMU-data kan beter

De kwaliteit van de Nederlandse EMU-data - en de betrouwbaarheid van de onderliggende financiële gegevens - van decentrale overheden en de zorgsector kan worden verbeterd. De minister van Financiën, het CBS en de decentrale overheden hebben hiertoe in 2013 een aantal acties ondernomen.

4.1 Uitvoering van het Europees economisch bestuur in Nederland

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Europees economisch bestuur ligt primair bij de ministers van Financiën en van Economische Zaken. Zij coördineren de Nederlandse positie voorafgaand aan de vergaderingen van de Eurogroep en de Ecofin Raad. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en in het bijzonder de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel, is betrokken als liaison tussen het Nederlandse en Europese niveau en in de samenwerking met andere Europese lidstaten. Daarnaast is een groot aantal andere ministeries betrokken (zie figuur 17).

Figuur 17 Actoren Europees economisch bestuur in Nederland



4.2 De nationale begrotingscyclus

4.2.1 Budgettaire dialoog

De juridische en bestuurlijke context van het Europees economisch bestuur zien we terug in de nationale begrotingscyclus. Er vindt een continue dialoog plaats tussen de EU, het kabinet en het parlement, met diverse beoordelings- en beïnvloedingsmomenten voor de Eerste en Tweede Kamer gedurende het jaar. Figuur 18 visualiseert de belangrijkste stappen uit de nationale begrotingscyclus en het Europees economisch bestuur.

Gedurende het Europees Semester vindt op gezette momenten overleg plaats in het parlement. De bevindingen uit de jaarlijkse groeianalyse van de Europese Commissie worden in november/december naar de Europese vakraden gestuurd, die hierover in januari en februari vergaderen. De agenda's en de Nederlandse inzet worden voorbesproken in de Tweede Kamer. Ook de Europese voorjaarsraad in maart wordt plenair in de Tweede Kamer voorbereid en nabesproken.

Van april tot en met juni worden de nationale prioriteiten vastgesteld. In april worden het concept-SP en -NHP parlementair behandeld voor het naar de Europese Commissie wordt gestuurd. De concept-LSA's van de Commissie verschijnen in mei en kunnen dan - via de Raad - nog worden aangepast. De agenda van de betreffende Raad wordt voorbesproken in de relevante Kamercommissies. In juni wordt in de Ecofin en Epsco Raden gesproken over de LSA's, en wordt het Europees Semester afgesloten door de Europese Raad die de LSA's formeel bekrachtigt. Over de Nederlandse positie vindt vooraf en achteraf plenair overleg plaats in de Tweede Kamer. Vervolgens begint het 'nationale semester' waarin het beleid geïmplementeerd wordt en de begroting voor het jaar erna wordt aangenomen. Dit verloopt via de reguliere begrotingsbehandeling in de Eerste en Tweede Kamer.

Het debat over de SP en NHP en de LSA's in de Eerste Kamer vond tot en met 2013 jaarlijks in juni plaats. Op voorstel van de Eerste Kamer wordt dit vervroegd en hebben de ministers van Financiën en EZ zich voorgenomen om vanaf 2014 het SP uiterlijk in de tweede week van april naar de Eerste Kamer te sturen en het NHP iets daarvoor. Op die manier wordt het mogelijk om beide stukken in zowel de Eerste als Tweede kamer plenair te behandelen voordat de documenten wordt opgestuurd naar de Europese Commissie (Eerste Kamer, 2014).

Figuur 18 Sleutelmomenten in Europees economisch bestuur en de Nederlandse begrotingscyclus

	Nov (T-1)	Dec (T-1)	Jan (T-1)	Feb (T-1)	Mrt (T)	Apr (T)	Mei (T)	Jun (T)	Jul (T)	Aug (T)	Sep (T)	Okt (T)	Nov (T)	Dec (T)
EU		Commissie publiceert jaarlijkse EU groeianalyse voor het jaar T+1												Commissie stelt advies vast over ontwerp-begroting van Euro-landen voor het jaar T+1
NL/EU				Nederland dient SP, NHP en begrotingsplannen voor de middellange termijn voor het jaar T+1 in bij de Commissie (uiterlijk 30 april)								Indienen ontwerp-begroting bij de Commissie voor het jaar T+1		
NL						Verantwoordingsdag voor het jaar T-1 (mei), Kamerdebat en verlenen van kwijting voor het jaar T-1 (juni)					Prinsjesdag voor het jaar T+1			Kamerdebat over de begroting voor het jaar voor het T+1 (okt-dec) en vaststellen van de begroting voor het jaar T+1 (uiterlijk 31 dec)

EU = Europese begrotingscoördinatie

NL/EU = 'Europese' momenten in de Nederlandse begrotingscyclus

NL = 'nationale' momenten in de Nederlandse begrotingscyclus

4.2.2 Wijzigingen in de Nederlandse begrotingscyclus

Het Europees Semester en de nationale begrotingscyclus sluiten op elkaar aan. Het aantal momenten waarop documentatie aan Brussel verzonden dient te worden is toegenomen, evenals het aantal momenten waarop overleg tussen de EU en Nederland plaatsvindt over de begroting. Er is nu sprake van een continue dialoog over de begroting tussen de EU (Europese Commissie en Raad) en Nederland (kabinet en parlement).

De bevoegdheden van het parlement en het nationale proces van begroten en verantwoorden blijven goeddeels ongewijzigd. De behandeling van het SP geeft het parlement een extra mogelijkheid om halverwege het jaar t over de begroting voor het jaar $t+1$ te spreken. Dit gebeurt op hoofdlijnen, omdat het SP minder gedetailleerde informatie bevat dan de Miljoenennota. De enige formele wijziging in de nationale begrotingscyclus is dat de begroting voor het jaar $t+1$ op 31 december van het jaar t door zowel de Eerste als de Tweede Kamer moet zijn goedgekeurd, al kunnen de lidstaten uitgestelde begrotingsprocedures toepassen indien dit niet mogelijk is (Algemene Rekenkamer, 2013b).⁶⁹

4.3 Inhoud en reikwijdte Wet HOF

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF) is - naast hetgeen is vastgelegd in het SGP, sixpack en twopack - en belangrijk element van het Europees economisch bestuur in Nederland. Met de Wet HOF zijn de verplichtingen uit het VSCB over de Europese begrotingsregels - het zogenoemde begrotingspact⁷⁰ - geïmplementeerd in nationale wetgeving. Hiernaast bevat de Wet HOF ook nationale begrotingsregels.

4.3.1 Reikwijdte van de Wet HOF

De Wet HOF is op 11 december 2013 aangenomen door het Nederlandse parlement en op 15 december 2013 in werking getreden.⁷¹ Met de wet vinden de Europese normen voor overheidstekort, overheidsschuld en de middellangetermijndoelstelling hun toepassing in de Nederlandse wet- en regelgeving. De Wet HOF geeft daarmee invulling aan de verplichtingen uit het VSCB, namelijk (1) de EU-normen voor het trendmatig begrotingsbeleid en (2) het automatisch correctiemechanisme opnemen in nationale (formele) wetgeving.

De Wet HOF legt ook de uitgangspunten van het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid vast:⁷² het hanteren van vaste uitgavenkaders die worden vastgesteld aan het begin van iedere kabinetsperiode, automatische stabilisatie aan de inkomstenkant van de begroting doordat meevallers of tegenvallers ten bate of ten laste komen van het EMU-saldo; en begrotingsbeleid dat is gebaseerd op de meerjarencijfers en de macro-

69 Dit wordt aangeduid als de 'gecomprimeerde begrotingsbehandeling'. *Verslag van een schriftelijk overleg*, vastgesteld 18 juli 2013. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 181, C.

70 VSCB, titel III, artikelen 3 tot en met 8.

71 Wet van 11 december 2013 inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet Houdbare Overheidsfinanciën). Staatsblad 2013, 531.

72 In de Memorie van Toelichting van de Wet HOF is dit als volgt vastgelegd: 'Wettelijke verankering van de disciplinerende werking van het trendmatige begrotingsbeleid en de vereiste om te voldoen aan de door de Raad voor Nederland vastgestelde middellangetermijndoelstelling voor de overheidsfinanciën biedt extra waarborgen en zekerheden om de overheidsfinanciën richting een houdbaar pad te brengen en te houden.' Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën), Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 416, nr. 3.

economische ramingen van het CPB.⁷³ Het doel hiervan is budgettair beleid dat niet meebeweegt op conjuncturele schommelingen, wat ten goede zou moeten komen aan de consistentie en de ontwikkeling van een langetermijnvisie voor het beleid.

De Wet HOF bevat dus zowel bepalingen over het Nederlandse trendmatige begrotingsbeleid als het Europese beleid. De Memorie van Toelichting van de Wet HOF onderstreept dat het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid in lijn moet zijn met de Europese normen voor de MLTD, het EMU-tekort en de EMU-schuld, en met de (preventieve en correctieve) procedures voor de naleving en handhaving van deze normen. De Algemene Rekenkamer (2013c) merkt in dit verband op dat het trendmatig begrotingsbeleid, gegeven de tekortnorm in het SGP en het feitelijke EMU-saldo, de laatste jaren niet uitgevoerd kon worden zoals het bedoeld is.

Het trendmatig begroten is van toepassing op de drie uitgavenkaders van het budgettaire beleid van de Rijksoverheid: zorg, sociale zekerheid en arbeidsmarkt, en de rijksbegroting in enge zin. De decentrale overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) maken hier geen deel van uit. Zij spelen wel een rol in het begrotingsbeleid. Het Rijk en de decentrale overheden hebben afgesproken dat het overheidstekort voor decentrale overheden niet groter mag zijn dan 0,5% bbp. De precieze verdeling van het toegestane tekort tussen Rijk, decentrale overheden en RWT's kan variëren. In de Wet HOF wordt daarom gesproken over een 'gelijkwaardige inspanning'.

De tweede verplichting van het VSCB betreft het opnemen van een automatisch correctiemechanisme. Dit treedt in werking als er significante afwijkingen van (het aanpassingstraject naar) de MLTD zijn.^{74, 75} De regering moet adequate uitgaven beperkende en/of inkomstenverhogende maatregelen nemen indien 'de daartoe bevoegde instellingen van de EU' (de Raad en de Commissie) vaststellen dat het gevoerde begrotingsbeleid niet in voldoende mate leidt tot de MLTD. Op basis daarvan doet de Raad een aanbeveling,⁷⁶ die de budgettaire omvang en tijdspad van de te nemen maatregelen specificiert. De regering moet deze maatregelen opnemen in een herstelplan dat door de minister van Financiën aan de Staten-Generaal moet worden overgelegd en waar de Raad van State over wordt gehoord. De Staten-Generaal worden minstens jaarlijks in de Miljoenennota geïnformeerd over de uitvoering van het herstelplan.

In onze brief aan de Eerste kamer over het Europees economisch bestuur concludeerden wij reeds dat de opzet van het automatisch correctiemechanisme zoals dit in de Wet HOF is opgenomen, elementen bevat die implicaties kunnen hebben voor het parlementaire budgetrecht (Algemene Rekenkamer, 2013b). De Wet HOF is echter pas op 1 januari 2014 in werking getreden en er is tot op heden geen aanleiding geweest om het automatisch correctiemechanisme toe te passen. We hebben daarom nog niet uit de werking van de wet kunnen opmaken wat dit in de praktijk gaat betekenen.

73 Zoals opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën). Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 416, nr. 3.

74 Memorie van Toelichting: Kamerstukken II 2012/2013, 33 416, nr. 3.

75 Het correctiemechanisme moet worden ingesteld op basis van door de Commissie voor te stellen principes. De Commissie heeft deze principes gepubliceerd op 20 juni 2012. Box 2 in de Memorie van Toelichting geeft de principes weer en geeft daarbij uitgebreid aan op welke wijze in de Wet HOF gehoor wordt gegeven aan de gemeenschappelijke beginselen.

76 De Commissie richt bij een significante afwijking van de MLTD een waarschuwing tot de betrokken lidstaat, en de Raad stelt op aanbeveling van de Commissie en binnen een maand na de waarschuwing, indien nodig, een aanbeveling voor 'de nodige beleidsmaatregelen' vast. Arts. 121(3) jo. 121(4) VWEU; Vo. 1175/2011, Art. 6.

4.3.2 Rol decentrale overheden, en kwaliteit onderbouwende informatie

De Wet HOF bevat verschillende regels die van toepassing zijn op de decentrale overheden:

1. de gelijkwaardige inspanning van de decentrale overheden in de Europese begrotingseisen en de wijze van vaststelling daarvan;
2. het beheersingsinstrumentarium van het EMU-saldo van de decentrale overheden: door middel van bestuurlijk overleg met als uiterste consequentie een sanctiemechanisme als de decentrale overheden de normen overschrijden;
3. een goede informatievoorziening over de overheidsfinanciën van de decentrale overheden, die noodzakelijk is voor toezicht en monitoring.⁷⁷

Een speerpunt van de wet is de positie van de decentrale overheden bij het behalen van de begrotingsdoelstellingen: zij en door de minister aangewezen RWT's moeten een 'gelijkwaardige inspanning' leveren om aan de Europese normen te voldoen. Wat onder deze 'gelijkwaardige inspanning' wordt aangemerkt, wordt vastgesteld na bestuurlijk overleg tussen de ministers van Financiën en BZK (de beheerders van het gemeente- en het provinciefonds) en de instanties die representatief worden geacht voor provincies en gemeenten. Dit overleg kan zo nodig worden uitgebreid met de minister van IenM en de instantie die representatief wordt geacht voor waterschappen.

De minister van BZK kan, op voorstel van de minister van Financiën en na bestuurlijk overleg, een financiële sanctie opleggen aan de decentrale overheden als het gerealiseerde *collectieve* aandeel van de decentrale overheden de begrotingsnormen overschrijdt. Deze sanctie heeft de vorm van een korting op de uitkering (renteloos depot) gedurende maximaal drie jaar uit het provincie- of gemeentefonds. De minister van IenM kan onder gelijke voorwaarden een boete opleggen aan individuele waterschappen. De waterschappen worden *individueel* verantwoordelijk gehouden voor het overschrijden van de macronorm voor het EMU-saldo van de waterschappen gezamenlijk. De minister van Financiën tot slot kan een boete opleggen aan RWT's.

Als de EU een boete oplegt aan de lidstaat Nederland omdat het niet voldoet aan de begrotingsnormen, en de decentrale overheden hier (mede) verantwoordelijk voor zijn, kunnen de betrokken ministers na bestuurlijk overleg besluiten om de boete geheel of gedeeltelijk toe te rekenen aan een provincie, gemeente of waterschap.

De minister van Financiën heeft geconstateerd dat de kwaliteit van de informatievoorziening over de financiën van decentrale overheden verbeterd kan worden.⁷⁸ Dit aandachtspunt hebben wij bevestigd in onze brief aan de Eerste Kamer d.d. 28 november 2013 (Algemene Rekenkamer, 2013b). Daarin merkten wij op dat de verslaggevingsregels voor de drie overheidssectoren in Nederland verschillend zijn en afwijken van het Europees Stelsel van Nationale Rekeningen (ESR), waardoor het moeilijk is om onderling vergelijkbare informatie te verkrijgen. Indien het geven van meer assurance wordt verlangd, waarbij geconsolideerde informatie moet worden gebruikt, dan is dit in

77 Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet Houdbare Overheidsfinanciën), Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 416, nr. 3.

78 Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet Houdbare Overheidsfinanciën), *Nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 416, nr. 8.

Nederland om die reden nog niet goed mogelijk. De «Informatie van derden»-overzichten (IV3) van de decentrale overheden waarin de informatie is opgenomen die wordt gebruikt om de EMU-cijfers te berekenen zijn niet aan accountantscontrole onderhevig. De jaarrekeningen zijn wel onderhevig aan accountantscontrole en worden voorzien van een controleverklaring.

4.4 Betrokkenheid parlement

Protocol Nr. 1 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) waarborgt de positie van nationale parlementen, inclusief hun rol in het Europees economisch bestuur. Zij worden ook specifiek genoemd in het sixpack,⁷⁹ en er moet een permanente dialoog tussen de EU en de lidstaten zijn, als noodzakelijke voorwaarde om de begrotingsdiscipline succesvol te kunnen handhaven.⁸⁰ Bij het macro-economisch beleid wordt vermeld dat de Raad en de Europese Commissie recht moeten doen aan onder andere de rol van nationale parlementen.⁸¹

In het twopack specifiek aangegeven dat “Het parlement van een lidstaat die is onderworpen aan een macro-economisch aanpassingsprogramma of aan versterkt toezicht, dient op de hoogte gehouden te worden in overeenstemming met nationale voorschriften en gebruiken.”⁸² Hierbij is tevens een bepaling opgenomen dat het EP en het parlement van de betrokken lidstaat de Commissie, de ECB en het IMF kunnen uitnodigen voor een economische dialoog.⁸³

Drie recente ontwikkelingen in het Nederlandse parlement laten verder de toegenomen betrokkenheid bij het Europees economisch bestuur zien:

1. De Eerste en Tweede Kamer hebben permanente toegang verkregen tot de Limité-documenten van de Raad en tot de concept-Raadsconclusies, waarmee hun informatiepositie versterkt is.⁸⁴
2. De Tweede Kamer heeft sinds 2012 een rapporteur voor het Europees Semester.
3. Sinds 2013 worden in Brussel jaarlijks twee interparlementaire bijeenkomsten van het EP en nationale parlementen georganiseerd. Leden van de Eerste en Tweede Kamer nemen hieraan deel.

79 Vo. 1173/2011 overweging nr. 11, Vo. 1176/2011 overweging nr. 5.

80 Vo. 1466/97 Art. 11 (1), Vo. 1467/97 Art. 10-bis (1), Vo. 1173/2011 overweging nr. 8.

81 Vo. 1176/2011, overweging nr. 25. De Commissie benadrukt overigens dat het aan de lidstaten zelf is om vorm te geven aan de betrokkenheid van decentrale overheden, sociale partners en andere relevant geachte partijen in het Europees Semester.

82 Vo. 472/2013, overweging nr. 10.

83 Vo. 472/2013 art. 3(9).

84 Minister van Buitenlandse Zaken, Kamerbrief betreffende de toegang van de Eerste en Tweede Kamer tot interne EU-Raadsdocumenten, 18 januari 2013. Limité-documenten zijn vertrouwelijke EU-Raadsdocumenten.

5 Bevindingen, aandachtspunten en bestuurlijke reacties

5.1 Bevindingen

Uit dit onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren.

1. De Europese regels voor toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten zijn tussen 1997 en 2012 niet volledig en consequent toegepast. Slechts een enkele keer is een land aangemaand en financiële sancties zijn nooit opgelegd.
2. De stappen die sinds 2010 naar aanleiding van de financiële en economische crisis zijn genomen om het begrotings- en macro-economisch beleid van EU-lidstaten te versterken hebben geleid tot een complex geheel van wetten en regels. Daarbij is niet vanzelf duidelijk wat geldt voor 28 EU-lidstaten, 25 lidstaten, 23 lidstaten of de 18 landen van de eurozone. De complexiteit van het Europees economisch bestuur verzwaart de opgave voor de Europese instellingen om het geheel aan regels en afspraken te handhaven.
3. Er zijn meer mogelijkheden ontstaan voor de EU om toezicht te houden en om lidstaten aan te spreken op hun begrotings- en macro-economisch beleid, maar de mogelijkheden van de EU om de facto iets te veranderen in dit beleid van lidstaten zijn beperkt. Met name de correctieve maatregelen in het kader van het begrotingstoezicht zijn niet juridisch afdwingbaar. Het HvJ EU is daartoe niet bevoegd en de Raad heeft altijd - ook al is de macht van de Commissie (enigszins) toegenomen - formeel het laatste woord. Het vaststellen dat een lidstaat zich al dan niet aan de begrotingsnormen houdt is uiteindelijk voorwerp van een politiek besluit van de Raad, na een voorstel van de Commissie. Dit besluit is uitgesloten van beroep bij het HvJ EU.
4. In de nieuwe macro-economische onevenwichtigheidsprocedure is de werking tot nu toe beperkt gebleven tot de detectie- en preventiefasen. Anders dan bij de BTP is het binnen de MEOP niet geheel duidelijk op welke wijze het oordeel van de Commissie over het bestaan van een (buitensporige) onevenwichtigheid tot stand komt. De Commissie heeft discretionaire bevoegdheid, waardoor niet transparant is hoe zij de aard en ernst van de onevenwichtigheden weegt.
5. Bij de landenspecifieke aanbevelingen die voortkomen uit het Europees Semester is niet direct duidelijk op welke verplichting of afspraak een aanbeveling betrekking heeft en of dit een verplichting of afspraak betreft die voortkomt uit het SGP, de MEOP of de Europa 2020-strategie. Daarmee is niet direct duidelijk of het een 'bindende' afspraak betreft, danwel een 'zachte' afspraak is die de geadresseerde lidstaat in principe naast zich neer kan leggen.
6. Onder invloed van de crisis spreken landen zoals Nederland - waarbij begrotingen meer dan anders onder druk staan, en bezuinigingen nodig zijn - in de praktijk al eerder en diepgaander over de begroting van het volgende jaar dan voorheen het geval was. Een formele verandering is wel dat de middellangetermijndoelstelling is aangescherpt en in de Wet HOF is vastgelegd. Verder moeten de beide Kamers van de Staten-Generaal voortaan in beginsel voor het einde van het jaar de nationale begroting hebben aangenomen. Hiernaast veranderen de nieuwe regels van het Europees economisch bestuur voor Nederland weinig in de zeggenschap op begrotings- en macro-economisch beleid ten opzichte van hetgeen al bestond sinds de inwerkingtreding van het SGP in 1997.

7. De reguliere 'good governance'-arrangementen van democratische controle en verantwoording die bestaan voor de EU28, gelden niet in gelijke mate voor de (voorzitter van de) Eurogroep. Dit terwijl de invloed van de euro18 – waaronder wij de Ecofin Raad in Eurosamenstelling en de (informele) Eurogroep verstaan – op het Europees economisch bestuur groter is geworden, ook in het besluitvormingsproces.
8. De verantwoording van de lidstaten aan de Europese instellingen is in ontwikkeling. Er is veel aandacht voor versterking van de kwaliteit van (statistische) data die in de EMU-verantwoording worden benut. Daarnaast is de Europese Commissie een discussie gestart over harmonisatie van de nationale verslaggevingsstelsels ter versterking van de verantwoording en ter verbetering van de onderlinge vergelijkbaarheid van de prestaties van de lidstaten op het gebied van het begrotingsbeleid.

5.2 Aandachtspunten

Zoals benadrukt in de voorbeschouwing bij dit onderzoek moet het Europees economisch bestuur mede begrepen worden als een compromis tussen het belang van nationale begrotingsautonomie enerzijds en de gevoelde noodzaak anderzijds om afstemming van het macro-economisch en budgettair beleid tot stand te brengen cq. af te kunnen dwingen. Verlies aan vertrouwen in de Europese economie in recente jaren was hier mede debet aan. Het is de opgave voor de Europese instellingen om de komende jaren het Europees economisch bestuur transparanter en effectiever te laten functioneren. Daarnaast is duidelijkheid gewenst over de democratische verantwoording, in het bijzonder ten aanzien van de toepassing van de regels voor Europees economisch bestuur.

De bevindingen in dit onderzoek geven ons aanleiding tot het formuleren van een aantal aandachtspunten.

1. Het afgelopen decennium strekt niet onmiddellijk tot optimisme ten aanzien van de bereidheid tot handhaving van gemaakte afspraken in de EU. Bij herhaling is gebleken dat vastgestelde begrotingsnormen in de jaren voorafgaand aan de financiële crisis van 2008 niet consequent zijn nageleefd zonder een ultieme poging van de Europese instellingen om niet-naleving financieel te sanctioneren. Dit tast de geloofwaardigheid en effectiviteit van het Europees economisch bestuur aan. Het belang van heldere en eenduidige processen in het Europees economisch bestuur en een sluitende en stabiele verantwoording van de lidstaten omtrent naleving van de gemaakte afspraken is evident.
2. Het herwinnen en borgen van vertrouwen van financiële markten, burgers en bedrijven in het functioneren en presteren van de Europese economie, vooral binnen de eurozone, is het ultieme doel van de versterking van het Europees economisch bestuur. Het omvangrijke complex van regels, afspraken en procedures en de vernieuwde verhoudingen tussen lidstaten en de Europese instellingen biedt niet vanzelf zicht op herstel van het beoogde vertrouwen. Het belang van meer transparantie en vereenvoudiging van het Europees economisch bestuur dringt zich op, juist om voorwaarden te creëren om tot een effectiever handhaving te komen. Kabinet en parlement kunnen ervoor pleiten om meer consistentie aan te brengen in het Europees economisch bestuur, overlap te verwijderen en de procedures waar mogelijk te vereenvoudigen.

3. Om meer transparantie te bevorderen kan op korte termijn een aantal stappen worden overwogen. Voor de MEOP is een scoreboard van de Europese Commissie beschikbaar dat inzichtelijk maakt hoe de EU-lidstaten zich tot elkaar verhouden bij het verbeteren van hun macro-economische prestaties. Het zou de inzichtelijkheid bevorderen wanneer een omvattend overzicht wordt opgemaakt dat naast de stand van zaken in de MEOP ook de verschillende onderdelen van het SGP (MLTD/BTP) en de opvolging van de LSA's door de lidstaten op transparante wijze weergeeft. Hierbij is voorts van belang dat de Europese Commissie verduidelijkt hoe ze binnen de MEOP haar discretionaire bevoegdheid gebruikt en welke weging wordt toegepast in haar besluit dat er voor een land wel of niet sprake is van een (buitensporige) onevenwichtigheid. Vanuit de positie van de lidstaten bezien en in het belang van een goede informatievoorziening aan het parlement is het ten slotte raadzaam dat de Europese Commissie duidelijk maakt op welke onderdelen van het Europees economisch bestuur de analyse en onderscheiden aanbevelingen in de LSA's steunen, zodat voor de geadresseerde lidstaten meer dan nu duidelijk is wat het belang is van de aanbeveling en in welke mate opvolging ervan verplicht is.
4. In het Europees economisch bestuur wordt steeds nadrukkelijker het belang van houdbare overheidsfinanciën op lange termijn geagendeerd. (Normering van) Het structureel saldo heeft een prominenter plaats gekregen in het Europees economisch bestuur. De discussie die de Europese Commissie is gestart met betrekking tot een mogelijke harmonisatie van de verslagleggingsstelsels in de EU is hierbij zeer relevant. Dat biedt meer kans op een completere beoordeling van de houdbare overheidsfinanciën dan momenteel het geval is. Hiervoor is meer bestuurlijke aandacht geboden.
5. In aansluiting op het vorig aandachtspunt is het borgen van kwaliteit van gebruikte begrotingsdata van belang. De verantwoording van lidstaten ten aanzien van hun saldo en schuldpositie vindt plaats door benutting van statistische data. In wisselende mate wordt hierbij door de statistische bureaus van de lidstaten en de Europese Commissie gebruik gemaakt van extern gecontroleerde verantwoordingsinformatie. In het kader van het Europees economisch bestuur streven de Europese instellingen naar verbetering van de kwaliteit van de verantwoording door de lidstaten. Daarbij is nog niet voldoende helder geworden of en in welke mate in de toekomst sterker geleund zal moeten worden op extern gecontroleerde informatie. Ook hier is meer bestuurlijke aandacht gewenst.
6. Specifiek voor lidstaat Nederland blijft een aandachtspunt om de kwaliteit van de financiële informatie die wordt gebruikt bij het opstellen van de Nederlandse EMU-data verder te verbeteren.
7. Tenslotte verdient de governance van de Eurogroep aandacht, in het bijzonder de democratische controle en verantwoording. Daarbij is met name van belang dat de figuur van het voorzitterschap geen expliciete democratische inbedding kent binnen de Europese instellingen. Indien gekozen zal worden voor een vast voorzitterschap is hiervoor aandacht gewenst, gelet op de feitelijke taak en positie van de Eurogroep en haar voorzitter in het bouwwerk van het Europees economisch bestuur.

5.3 Bestuurlijke reacties

De ministers van Financiën en Economische Zaken hebben namens het kabinet een gezamenlijke reactie gegeven op ons onderzoek. Hierna volgt een samenvatting van de reactie en ons nawoord daarbij. De integrale reactie is te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

Reactie ministers van Financiën en Economische Zaken namens het kabinet

Aandachtspunten 1 tot en met 3: naleving, consistentie en transparantie Europees Semester

Het kabinet geeft aan de analyse van de Algemene Rekenkamer te delen op het punt dat de bereidheid tot handhaving van de gemaakte afspraken in de EU in het verleden niet meteen tot optimisme stemt (aandachtspunt 1). De voorstellen die zijn gekomen om dit te voorkomen, zoals sixpack, twopack en Fiscal Compact, hebben de Europese regels ten aanzien van budgettaire en macro-economisch beleid versterkt en daarmee volgens het kabinet bijgedragen aan het herstel van vertrouwen.

Het kabinet merkt op dat het onderzoek als voornaamste tijdsbestek 1997 tot en met 2012 heeft. Deze periode is volgens het kabinet onvoldoende om een volledig oordeel te vellen over de meer recente implementatie en naleving van de versterkte structuur. Het kabinet deelt wel onze observatie dat het raamwerk van budgettaire en economische beleidscoördinatie in de EU momenteel zeer complex is (aandachtspunt 2). Het kabinet kan zich vinden in de algemene insteek dat de verschillende procedures en regelgeving, waar mogelijk, verder vereenvoudigd en versimpeld kunnen worden.

Vervolgens reageert het kabinet op onze drie voorstellen om de transparantie van verschillende onderdelen van het Europees Semester verder te vergroten (aandachtspunt 3). Van het eerste punt – het maken van een omvattend overzicht dat de stand van zaken in de verschillende onderdelen van het SGP en de opvolging van de landenspecifieke aanbevelingen op transparante wijze weergeeft – onderschrijft het kabinet het belang van transparantie van de procedures. Het kabinet zet in op uitbreiding en versterking van de aandacht voor implementatie. De monitoring van de opvolging die lidstaten geven aan landenspecifieke aanbevelingen zou volgens het kabinet een vaste plaats binnen het Europees Semester moeten krijgen.

Op ons tweede punt - dat het van belang is dat de Commissie verduidelijkt hoe ze binnen de macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP) haar discretionaire bevoegdheid gebruikt en welke weging wordt toegepast bij de besluitvormingsmomenten - geeft het kabinet onder andere aan dat het onze mening deelt dat de Commissie haar overwegingen bij de verschillende stappen van de MEOP beter kan toelichten. Over ons derde punt - dat er een duidelijker verband dient te bestaan tussen individuele landenspecifieke aanbevelingen en de procedures waar de aanbevelingen uit voortvloeien - stelt het kabinet het doel van verduidelijking van de eisen die gesteld worden aan lidstaten in het algemeen te steunen. Het plaatst echter wel kanttekeningen bij de uitwerking ervan.

Aandachtspunten 4 tot en met 6: kwaliteit data overheidsfinanciën

Met aandachtspunt 4 vragen we om meer bestuurlijke aandacht voor de harmonisatie van verslaggevingsregels onder meer met het oogmerk van een completere beoordeling van houdbare overheidsfinanciën. Het kabinet vindt het doel van eenduidige Europese verslaggevingsregels (EPSAS) voor overheden nastrevenswaardig. Het kabinet noemt hierbij als punt van afweging of (integrale) invoering van EPSAS daartoe het meest geëigende middel is vanuit de perspectieven kosten-batenverhouding, proportionaliteit en subsidiariteit.

Het belang van kwalitatief hoogwaardige cijfers in het kader van de budgettaire beleidscoördinatie in de EU is volgens het kabinet evident (aandachtspunt 5). Verder

heeft het waarborgen van de kwaliteit van de EMU-cijfers volgens het kabinet voortdurend de aandacht (aandachtspunt 6). Daar wordt op EU-niveau aan gewerkt, en nadat in 2012/2013 een werkgroep van het Ministerie van Financiën, het CBS en de Algemene Rekenkamer hier een gezamenlijk onderzoek naar heeft gedaan, ziet het kabinet - aangezien is vastgesteld dat de kwaliteit van de EMU-cijfers van Nederland hoog is - geen directe aanleiding voor vergaande acties om de kwaliteit van de cijfers te verbeteren. Er is een zeven-puntenplan in uitvoering.

Aandachtspunt 7: democratische controle en verantwoording

In het zevende aandachtspunt stellen we dat de governance, en in het bijzonder de democratische controle en verantwoording, van de Eurogroep aandacht behoeft. Het kabinet vindt dat er met de bestaande procedure een structurele informatiestroom is waarmee de Nederlandse minister van Financiën formeel verantwoording aflegt voor zowel de Eurogroep als de Ecofin-Raad en de democratische controle en transparantie voor Nederland juist gewaarborgd is. Volgens het kabinet is het daarom de vraag of verdere arrangementen op Europees niveau, zoals de Eurogroep-voorzitter verantwoording laten afleggen aan het Europees Parlement, bijdragen aan meer controle en verantwoording.

Daarnaast merkt het kabinet op dat het 'comply or explain'-beginsel waarbij de Raad een verklaring opstelt als een aanbeveling van de Commissie wordt gewijzigd, niet toepasbaar is op de EU18 omdat de Eurogroep een informeel orgaan is en de formele besluiten worden genomen in de Ecofin-Raad. De voorzitter van de Eurogroep neemt volgens het kabinet tenminste tweemaal per jaar deel aan de economische dialoog met het Europees Parlement. Tot slot merkt het kabinet op dat een al dan niet tijdelijke of permanente benoeming van de voorzitter van de Eurogroep feitelijk geen verandering brengt in het informele karakter van de Eurogroep.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken het kabinet voor zijn reactie. We zullen nauwlettend volgen hoe onze aandachtspunten in de nu voorliggende periode zullen worden opgepakt.

Aangrijpingspunten daarvoor zijn onder meer de positiebepaling van het kabinet over de evaluatie en herziening van het sixpack die in het najaar van 2014 plaatsvindt, en verdere momenten waarop de uitvoering en effectiviteit van het Europees Semester ter sprake komen.

De democratische controle en verantwoording van de Eurogroep die, zoals het kabinet terecht opmerkt, een informeel karakter heeft, verdient naar ons oordeel meer aandacht op EU-niveau dan het kabinet nu toezegt te zullen bepleiten. Juist het informele karakter van de Eurogroep verhoudt zich slecht met zijn invloed op en besluitvorming over de belangrijkste onderdelen van het Europees economisch bestuur. Daarbij gaat het ook over Europese noodfondsen waarmee de (burgers van de) eurolanden voor vele honderden miljarden euro's garant staan. Bovenstaande discussie raakt de kern van het parlementair budgetrecht. Goede arrangementen van controle en verantwoording daarover op EU-niveau zijn essentieel en dragen bij aan het borgen van het vertrouwen van de burger in de EU en daarbinnen in de eurozone. De soliditeit van de controle en de verantwoording op EU-niveau en de kans om daarop gebaseerd ook verantwoording in de lidstaten af te kunnen leggen gaan hand in hand. Het budgetrecht van parlementen, in casu van het Nederlandse parlement, verdient alle aandacht.

Bijlage I Werking MEOP, EU2020 en LSA's

Tabel B1 Aantal lidstaten dat de drempelwaarden van de indicatoren op het MEOP-scorebord voor Europees Semester 2012, 2013 en 2014 overschrijdt.*

Jaar Europees Semester	Externe onevenwichtigheden en concurrentievermogen					Interne onevenwichtigheden					Totaal	
	Saldo lopende Rekening in % bbp (driejaars gemiddelde)	Internationale nettoinvesteringspositie in % bbp	Reële effectieve wisselkoers met HIPC-deflator, verandering in % (periode van 3 jaar)	Exportmarkt aandeel, verandering in % (periode van 5 jaar)	Exportmarkt aandeel, verandering in % (periode van 5 jaar)	Gedefleerde huizenprijzen verandering in % (op jaarbasis)	Kredietstroom particuliere sector in % bbp	Schuld particuliere sector in % bbp	Overheids-schuld in % bbp#	Werkloosheid (driejaars gemiddelde)		Financiële sector verplichtingen
Euro-lidstaten												
2012 (27MS)	7	8	2	12	5	1	1	11	12	5	nvt	64
2013 (27MS)	7	8	1	14	2	0	1	11	12	6	1	63
2014 (28MS)**	6	8	9	14	1	0	0	11	12	6	0	67
Niet-euro-lidstaten												
Totaal	4 (11)**	7 (15)	2 (4)	3 (15)	3 (8)	1 (2)	0 (1)	4 (15)	2 (14)	2 (7)	Nvt (nvt)	28 (92)
2013 (27MS)	3 (10)	7 (15)	0 (1)	3 (17)	1 (4)	0 (0)	0 (1)	4 (15)	2 (14)	3 (9)	0 (1)	24 (87)
2014 (28MS)***	3 (9)	8 (16)	0 (8)	5 (19)	0 (1)	0 (0)	0 (0)	3 (14)	2 (14)	5 (11)	0 (0)	26 (93)

* Lidstaten die onder een macro-economisch aanpassingsprogramma vallen en daaruit financiële steun ontvangen vallen niet onder de MEOP-procedure. Deze lidstaten vallen dan al onder verscherpt economisch toezicht met eventueel daaruit voortvloeiende correctieve maatregelen.⁸⁵ Deze benadering vermijdt namelijk verdubbeling van procedures en rapportageverplichtingen. Dit betreft de eurozonelidstaten Griekenland, Ierland en Portugal en niet-eurozonelidstaat Roemenië vanaf de eerste MEOP-ronde 2010. Deze lidstaten voeren ook nu nog in het kader van economische aanpassingsprogramma's een breed scala aan hervormingen door. Eurozonelidstaat Cyprus ontving in de loop van 2013 financiële bijstand, en dus werd de MEOP en de diepte-evaluatie in dit land opgeschort. Conform de regelgeving volgt Cyprus sinds het ontvangen van noodsteun een specifiek aanpassingsprogramma om de economie te hervormen.⁸⁶ Het programma inzake betalingsbalanssteun voor Letland is op 19 januari 2012 afgesloten, maar Letland blijft onder zogenoemd postprogramma-toezicht staan. Letland wordt in het WMV 2011 (onder ES 2012) wel aan het screeningsonderzoek onderworpen.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt niet beoordeeld in het kader van de MEOP omdat dit al gebeurt in het kader van het SGP. Toch maakt deze indicator deel uit van het scorebord omdat de overheidsschuld bijdraagt aan de totale schuld van het land en daarmee mede bepalend is voor de algehele kwetsbaarheid van een land.

** Tussen haakjes geplaatste getallen zijn de sommen van de scores van euro-lidstaten en niet-euro-lidstaten.

*** Kroatië is op 1 juli 2013 als 28e lidstaat tot de EU toegetreden.

⁸⁵ Deze benadering die verdubbeling van procedures en rapportageverplichtingen vermijdt is vastgelegd in Two-Pack verordening (EU) Nr. 472/2013 van 21 mei 2013.

⁸⁶ Voor Cyprus is geen diepgaande evaluatie openbaar gemaakt, vanwege het tussen de Eurogroep en de Cypriotische autoriteiten bereikte politieke akkoord over een macro-economisch aanpassingsprogramma en de officiële financiering.

Tabel B2 Doelen EU 2020-strategie Nederland⁸⁷

EU doelen	NL doelen NHP 2010	NL doelen NHP 2011	NL doelen 2012	NL doelen 2013
1. Arbeidsmarkt				
Verhoging bruto arbeidsparticipatie (20-64 jarigen) van 69% naar 70% in 2020	Verhogen arbeidsparticipatie en zorgen dat iedereen zoveel mogelijk en naar vermogen participeert.	Verhogen bruto arbeidsparticipatie naar 80% in 2020 en ervoor zorgen dat iedereen zoveel mogelijk en naar vermogen participeert.	Hetzelfde als nationaal doel NHP 2011.	Hetzelfde als nationaal doel NHP 2011.
2. Onderzoek en ontwikkeling				
Verhoging O&O-uitgaven van 1,9% naar 3% van het EU-bbp in 2020.	Behoren tot de top vijf van kenniseconomieën.	Verhoging O&O-uitgaven naar 2,5% van het NL-bbp in 2020.	Hetzelfde als nationaal doel NHP 2011.	Hetzelfde als nationaal doel NHP 2011.
3. Energie, klimaat en mobiliteit				
20% minder CO ₂ -uitstoot in 2020 dan in 1990.	Hetzelfde als EU doel.	Hetzelfde als EU doel.	Hetzelfde als EU doel.	Hetzelfde als EU doel.
20% uit duurzame energiebronnen in 2020.	14% uit duurzame energiebronnen in 2020.	14% hernieuwbare energie als percentage van het verbruik in 2020.	Hetzelfde als nationaal doel NHP 2011.	16%
20% meer energie-efficiëntie in 2020.	Geen uitlatingen in regeerakkoord Rutte-I.	Inzet op verhogen van de energie-efficiëntie; hieraan geen kwantitatief doel.	Hetzelfde als nationaal doel NHP 2011.	1,5% per jaar ⁸⁸
4. Onderwijs				
Verlaging aantal vsv'ers tot minder dan 10% in 2020.	Verlaging aantal vsv'ers tot 25.000.	Maximaal 8% van de 18 t/m 24-jarigen zonder startkwalificatie in 2020.	Hetzelfde als nationaal doel NHP 2011.	Hetzelfde als nationaal doel NHP 2011.
Verhoging aantal 30 tot 34-jarigen met tertiaire opleiding tot minstens 40% in 2020.	Geen uitlating in regeerakkoord Rutte-I.	Inzet op het verder verbeteren v/d onderwijskwaliteit. <i>Verwachting: in 2020 is 45% van de 30 tot 34-jarigen hoogopgeleid.</i>	Hetzelfde als nationaal doel NHP 2011.	Hetzelfde als nationaal doel NHP 2011.
5. Sociale inclusie				
Verlaging aantal personen (0 tot 59 jaar) dat arm of uitgesloten is met minstens 20 miljoen in 2020.	- Zorgen dat iedereen zoveel mogelijk en naar vermogen participeert. - Geen armoededoestelling in regeerakkoord Rutte-I.	Reductie aantal personen (0 tot 64 jaar) in een 'jobless household' (met een lage werkintensiteit) met 100.000 in 2020.	Hetzelfde als nationaal doel NHP 2011.	Hetzelfde als nationaal doel NHP 2011.

87 Het betreft een samenvatting van de doelen en streefwaarden. De toelichting die hier in de NHP's (met name in nationale hervormingsprogramma's 2011 en 2012) bij is gegeven, is omwille van de leesbaarheid niet opgenomen in de tabel.

88 Conform de Europese richtlijn voor energie-efficiëntie, RL 2012/27/EU.

Tabel B3 Beleidsterreinen en implementatiestatus LSA's 2012

Terrein	Subcategorie	Aantal	Opvolging per element			
			Niet	Beloofd	Deels	Volledig
1	1.1 Actieve arbeidsmarkt	20	2	7	6	5
	1.2 Arbeidsmarktstructuur	15	2	3	7	3
	1.3 Arbeidsproductiviteit	5	1	-	3	1
	1.4 Discriminatie	10	-	4	3	3
	1.5 Jeugdwerkloosheid	16	-	5	7	4
	1.6 Oudere werknemers	14	2	1	4	7
	1.7 Publieke arbeidsbemiddeling	8	-	-	6	2
	1.8 Unit labour cost	5	2	1	1	1
	1.9 Werkloosheid	1	-	-	-	1
	Totaal 1 Arbeidsmarktbeleid	94	9	21	37	27
	Totaal 1 in %	100%	9,6%	22,3%	39,4%	28,7%
2	2.1 Bankensector	12	1	1	4	6
	2.2 Financiële sector	1	-	1	-	-
	2.3 Huizenmarkt	9	1	2	2	4
	2.4 Kredieten	2	-	-	1	1
	Totaal 2 Financiële markten	24	2	4	7	11
	Totaal 2 in %	100%	8,3%	16,7%	29,2%	45,8%
3	3.1 Belastingstelsel	27	5	8	7	7
	3.2 Buitensporig tekort	17	1	4	5	7
	3.3 Consolidatie	5	2	1	1	1
	3.4 Decentrale overheden	10	2	3	2	3
	3.5 Fiscal Council	4	1	-	-	3
	3.6 Fiscale regels	9	1	4	-	4
	3.7 Middellangetermijndoelstelling	16	3	5	2	6
	3.8 Pensioenen	25	4	3	7	11
	3.9 Publieke uitgaven	13	3	2	5	3
	3.10 Rapportage en controle	2	1	-	-	1
	3.11 Staatsschuld	5	1	2	1	1
	Totaal 3 Fiscaal beleid	133	24	32	30	47
Totaal 3 in %	100%	18,0%	24,1%	22,6%	35,3%	
4	4.1 Energie	15	-	4	7	4
	4.2 EU Fondsen	2	-	-	1	1
	4.3 Innovatie en onderzoek	15	1	5	6	3
	4.4 Interne markt, diensten	9	-	3	6	-
	4.5 Interne markt, industr. beleid	2	-	1	1	-
	4.6 Interne markt, mededinging	24	5	4	8	7
	4.7 Ondernemen	4	-	-	2	2
	4.8 Publ. admin. capaciteit/herv.	14	1	3	5	5
	4.9 Toegang tot financiering	1	-	1	-	-
	Totaal 4 Marktbeleid	86	7	21	36	22
	Totaal 4 in %	100%	8,1%	24,1%	41,9%	25,6%
5	5.1 CO ₂ -uitstoot	2	-	-	1	1
	5.2 Groene technologie	4	-	1	2	1
	Totaal 5 Milieu	6	0	1	3	2
	Totaal 5 in %	100%	0%	16,6%	50%	33,3%

6	6.1 Armoede	7	-	2	2	3
	6.2 Gezondheidszorg	3	1	-	2	-
	6.3 Tertiair onderwijs	9	-	6	2	1
	6.4 Voorschools onderwijs	2	-	2	-	-
	6.5 Voortgezet onderwijs	18	1	6	7	4
	Totaal 6 Sociaal beleid	39	2	16	13	8
	Totaal 6 in %	100%	5,2%	41,0%	33,3%	20,5%
Totaal	382	44	95	126	117	
Totaal in %	100%	11,5%	24,9%	33,0%	30,6%	

Bijlage 2 Gebruikte afkortingen

bbp	Bruto binnenlands product
BTP	Buitensporigtekortprocedure
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CvdR	Comité van de Regio's
EC	Europese Commissie
Ecofin Raad	Raadsformatie Economische en Financiële Zaken
Epsco Raad	Raadsformatie Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken
EEB	Europees economisch bestuur
EMU	Economische en Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
ES	Europees Semester
ESC	Economisch en Sociaal Comité
ESCB	Europees Systeem van Centrale Banken
ESS	Europees Statistisch Systeem
ESR	Europees Stelsel van Nationale Rekeningen
EU	Europese Unie
GREB	Globale richtsnoeren voor economisch beleid
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IV3	Informatie van derden
LSA's	Landenspecifieke aanbevelingen
MEOP	Macro-economische onevenwichtighedenprocedure
MEAP	Macro-economisch aanpassingsprogramma
MLTD	Middellangetermijndoelstelling
NHP	Nationaal hervormingsprogramma
OCM	Open coördinatiemethode
QMV	Gekwalificeerde meerderheidsstemming
Raad	Raad van Ministers of Raad van de Europese Unie
RCW	Regionaal Concurrentievermogen en Werkgelegenheid Regio's
RWT	Rechtspersonen met een wettelijke taak
SCP	Stabiliteits- en convergentieprogramma
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
VSCB	Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire unie
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
Wet HOF	Wet Houdbare Overheidsfinanciën
WMV	Waarschuwingsmechanismeverslag

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2013a). Input voor rondetafelgesprek 'Modernisering van de Comptabiliteitswet' van 7 november 2013. Brief d.d. 8 november 2013 aan de Tweede Kamer inzake Modernisering van de Comptabiliteitswet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk 33 670 nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013b). Europees economisch bestuur. Brief d.d. 28 november 2013 aan de Eerste Kamer inzake Europees economisch bestuur. Eerste Kamer, vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk 33 454 nr. BE. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013c), Beantwoording vragen Tweede kamer over het Rapport Staat van de Rijksverantwoording 2012. Den Haag, 11 juni 2013.

Borger V. & A. Cuyvers (2012). Het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie: de juridische en constitutionele complicaties van de eurocrisis. Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht, 60(10), p. 370-390.

Diamant, M. & M.L. van Emmerik (2013). Het Nederlands budgetrecht in Europees perspectief. Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 4(2), p. 6-27, p. 94-129.

Eerste Kamer (2014): Europees Semester 2014, Verslag van een schriftelijk overleg, 5 maart 2014. Eerste Kamer, vergaderjaar 2013-2014, CVII, B. Den Haag: Sdu.

Europees Parlement (2013). The European Dimension in the National Reform Programmes and the Stability and Convergence Programmes. Brussel: Directoraat-generaal Intern Beleid, Economic Governance Support Unit (EGOV).

Europees Parlement (2014). Economic Dialogues and Exchanges of Views with the Member States: "State of Play" of invitations and legal bases. Background Table PE 497.736. Brussel: Directoraat-generaal Intern Beleid, Economic Governance Support Unit (EGOV).

Europese Commissie (2008). Tien jaar Economische en Monetaire Unie: successen, knelpunten en nieuwe uitdagingen. COM(2008) 238 definitief, 7 mei 2008. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010a). Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie. Mededeling COM(2010) 250 definitief, 12 mei 2010. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010b). Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid - Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU. Mededeling COM(2010) 367 definitief, 30 juni 2010. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2010c). Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Mededeling COM(2010) 2020 definitief, 3 maart 2010. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2012). Blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie: Aanzet tot een Europees debat. Mededeling COM(2012) 777 definitief/2, 30 juni 2012. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2013a). Voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. COM(2013) 803 definitief, 13 november 2013. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2013b). Versterking van de sociale dimensie van de Economische en Monetaire Unie. Mededeling COM(2013) 690 definitief, 2 oktober 2013. Brussel: Europese Commissie.

Europese Raad (2010). Conclusies van 17 juni 2010. Brussel, 17 juni 2010 (CO EUR 9), EUCO 13/10. Brussel: Europese Raad.

Europese Raad (2011). Conclusies van 24/25 maart 2011. Brussel, 20 april 2011 (02.05), EUCO 10/1/11. Brussel: Europese Raad.

Eurostat (2012). Europe 2020 Strategy - towards a smarter, greener and more inclusive EU economy? Statistics in focus - 39/2012. Brussel: Eurostat.

Ministerie van EL&I (2012): Nationaal Hervormingsprogramma 2012 Nederland. Den Haag: april 2012.

Raad van de Europese Unie (2012). Lessons learned from the 2012 European Semester - Synthesis report. 15674/12, 12 november 2012. Brussel: Raad van de Europese Unie.

Reestman, J.H. (2013). Constitutioneel Minimalisme: het Stabiliteits-verdrag in de Nederlandse Rechtsorde. Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 4(1), p. 6-27.

Staatshoofden en Regeringsleiders van de Eurozone (2011). Conclusies van de Staatshoofden en Regeringsleiders van de Eurozone van 11 maart 2011. Brussel: Raad van de Europese Unie.

Onderzoeksteam

Dhr. dr. P.J.A.J. van Roozendaal (projectleider)

Dhr. P. Boers MA

Dhr. mr. R.M.G. Hub

Mw. S.M.W.H. Melis MA

Mw. A.A.A. van Schijndel MSc LLM

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp en foto: Corps Ontwerpers

Den Haag, september 2014