

Vergaderjaar 2013–2014

33 574

Interparlementaire conferentie inzake het Europees Semester

Nr. 3

VERSLAG VAN DE RAPPORTEUR

Vastgesteld 17 oktober 2013

De vaste commissie voor Europese Zaken heeft in de procedurevergadering van 6 december 2012 het lid Servaes te benoemen tot rapporteur inzake het Europees Semester. Bijgaand treft u een beknopt verslag van zijn werkzaamheden alsmede aanbevelingen inzake het Europees Semester en de opvolging daarvan binnen de Kamer. Dit verslag is besproken tijdens de procedurevergadering van de commissie Europese Zaken van 17 oktober 2013.

De voorzitter van de commissie,
Knops

De griffier van de commissie,
Van Keulen

Inleiding

Het Europese semester is het kader voor de afstemming van het economisch beleid van de lidstaten van de Europese Unie. Het idee achter het semester is dat de EU de economische ontwikkelingen in iedere lidstaat scherper in de gaten kan houden om problemen, die over kunnen slaan naar andere lidstaten, in de toekomst te voorkomen. Het semester bestaat uit een aantal stappen die jaarlijks worden doorlopen en loopt van eind november (publicatie Jaarlijkse Groeianalyse) tot eind juni (vaststellen landenspecifieke aanbevelingen).

Het semester in 2012–13 was de tweede cyclus die doorlopen is en werd door de Tweede Kamer met extra aandacht gevolgd. Dat had enerzijds te maken met het gedeelde besef dat de Europese afspraken over de coördinatie van economisch beleid een steeds grotere invloed hebben op nationale besluitvormingsprocessen. Anderzijds was er dit jaar politiek en publicitair bijzondere aandacht voor de vraag hoe de Commissie, de regering en de Kamer zelf met de budgettaire situatie – het niet halen van de 3%-norm, extra ombuigingen – om zou gaan.

Als rapporteur heb ik allereerst getracht de interne coördinatie tussen de verschillende bij het Europees semester betrokken Kamercommissies te versterken, bijvoorbeeld door aan te dringen op een gezamenlijke, plenaire behandeling van het stabiliteitsprogramma en het nationaal hervormingsprogramma alvorens dit door de regering naar de Commissie werd gestuurd. Een tweede rol lag in de externe vertegenwoordiging namens de Tweede Kamer bij de EU-instellingen, onder meer als delegatieleider bij de «Europese week» in januari 2013. De interne en externe rol vielen samen bij het gesprek dat begrotingscommissaris Rehn op mijn uitnodiging met de verschillende betrokken Kamercommissies hield over de aanbevelingen voor Nederland.

Het rapporteurschap was naar mijn mening nuttig om een aantal zaken in gang te zetten met als doel de controlerende taak van de Tweede Kamer aan te passen c.q. zeker te stellen binnen een veranderende Europese context. In diverse bezoeken aan de EU-instellingen heb ik getracht namens de Kamer een aantal boodschappen af te geven (belang transparantie, rol nationale parlementen) en tegelijkertijd informatie te verzamelen die ons gezamenlijk beter in staat stelden ons controlerende werk te doen. Het rapporteurschap verschilt tegelijkertijd van andere rapporteurschappen, bijvoorbeeld die voor pensioenen, omdat het vrijwel onmogelijk is om namens de Kamer met een eenduidige boodschap op pad te gaan. Het semester, en in bredere zin de wenselijkheid van Europese coördinatie van beleid, is immers zelf onderwerp van politiek debat.

Hoe dan ook zal het Europees semester ook de komende jaren van belang zijn en binnenlandse discussies over beleid en de begroting blijven beïnvloeden. Die invloed zal zelfs toenemen met de inwerkingtreding van het zogenaamde «two-pack» op basis waarvan de Europese Commissie in het najaar de begrotingen van lidstaten zal beoordelen. Welke appreciatie partijen aan deze ontwikkeling ook mogen geven, een alerte en anticiperende Tweede Kamer blijft van groot belang.

In dit verslag kijk ik terug op gebeurtenissen en activiteiten van het voorbije Europese semester. Vervolgens deel ik een aantal observaties en sluit ik af met enkele korte aanbevelingen.

1. Europees Semester 2012–13

Europees Semester in de Unie

De procedure van het Europees Semester ziet er kort samengevat als volgt uit:

- November–december: Publicatie van de Jaarlijkse Groeianalyse door de Europese Commissie. Hierin maakt zij een analyse van de macro-economische situatie in de individuele lidstaten. Op grond van een lijst van economische indicatoren – schulden, handelsbalans, huizenprijzen, werkloosheid en loonkosten – stelt de Commissie in het Waarschuwingmechanisme-rapport vast of sprake is van een mogelijke onevenwichtigheid. In landen waar dit het geval is, werd een diepteonderzoek gestart. Voor Nederland betrof dit de (hoge) private schuldenlast in relatie tot de (dalende) huizenprijzen.
- Januari–februari: De Jaarlijkse Groeianalyse en verwante rapporten worden besproken in de betrokken vakraden, in het bijzonder Ecofin, Concurrentiekracht; Energie; Werkgelegenheid, sociaal beleid, gezondheid en consumentenzaken; en Algemene Zaken.
- Maart: Voorjaarsstop van de EU, waar op basis van de Jaarlijkse Groeianalyse en de discussie in de vakraden een algemene richting wordt vastgesteld voor het economisch beleid in de lidstaten. De regeringsleiders gaan hierbij in op de algemene macro-economische situatie in de EU, de vorderingen bij het bereiken van de vijf EU 2020 doelstellingen – werkgelegenheid, onderzoek en innovatie, klimaatverandering, onderwijs en armoedebestrijding – en de kerninitiatieven van de EU om slimme, duurzame en inclusieve groei te bereiken. De Raad geeft verder beleidsadviezen over fiscale en macro-economische structurele hervormingen.
- April: De regeringen van de lidstaten stellen hun stabiliteits- en convergentieprogramma's op voor het begrotingsbeleid, alsmede de nationale hervormingsprogramma's voor het macro-economisch beleid. Deze dienen uiterlijk 30 april ingediend worden bij de Europese Commissie. In de hervormingsprogramma's geven de lidstaten aan welke initiatieven zij hebben genomen om de landenspecifieke aanbevelingen van het jaar daarvoor uit te voeren. In de stabiliteitsprogramma's (voor landen in de eurozone) en convergentieprogramma's (voor landen buiten de eurozone) geven landen hun begrotingsplannen aan voor de middellange termijn.
- Mei/juni: De Commissie beoordeelt de programma's en stelt op basis daarvan concepten op van de landenspecifieke aanbevelingen voor iedere lidstaat. De betrokken vakraden (in 2012 waren dat Ecofin en Werkgelegenheid en Sociaal Beleid, en Algemene Zaken) bespreken deze voorstellen.
- Eind juni: Zomertop van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU, waarop de landenspecifieke aanbevelingen, na eventuele aanpassing op basis van de discussie in de vakraden, definitief worden vastgesteld.

Europees Semester in de Kamer

De volgende activiteiten hebben plaatsgevonden:

- Op 6 december 2012 heeft de commissie Europese Zaken het lid Servaes tot rapporteur benoemd om de werkzaamheden van de Kamer op het gebied van het Europees Semester 2013 te coördineren.
- Op 24 januari 2013 vond een (besloten) technische briefing plaats over het Europees Semester en de daaraan ten grondslag liggende documenten, de Jaarlijkse Groeianalyse en het Waarschuwingmechanisme-rapport, door enkele ambtenaren van de Europese Commissie en van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Economi-

sche Zaken en Financiën. Aan deze briefing is deelgenomen door leden van de commissies Europese Zaken, Financiën, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Een delegatie bestaande uit de leden Lucas, Schut-Welkzijn, Servaes, en Merkies heeft namens respectievelijk de commissies EZ, SZW, EU en FIN deelgenomen aan de interparlementaire «Europese Week» over het Europees Semester die van 28-30 januari 2013 werd gehouden in Brussel. De inbreng van de rapporteur bij deze interparlementaire conferentie is voorafgaand afgestemd met de delegatie en met de afzonderlijke commissies. Een verslag van de bijeenkomst is de Kamer toegekomen.
- De Jaarlijkse Groeianalyse en de kabinetsreactie daarop zijn besproken tijdens de AO's van de betrokken commissies voorafgaand aan de raden Ecofin; Concurrentiekracht; Energie; Werkgelegenheid, sociaal beleid, gezondheid en consumentenzaken; en Algemene Zaken in februari en maart. Door de commissie Financiën is daar ook het Waarschuwingmechanisme-rapport bij betrokken. De Nederlandse inzet op de Voorjaarstop is daarnaast nog besproken tijdens een plenair debat op 13 maart 2013.
- Op 8 april is door de rapporteur een werkbezoek gebracht aan Brussel, waarbij hij gesproken heeft met vertegenwoordigers van de Nederlandse Permanent Vertegenwoordiging bij de EU, het Europees Parlement, het landenteam Nederland bij de Europese Commissie, het kabinet van Eurocommissaris Rehn, het kabinet van Europese Raadsresident Van Rompuy en het Europees Vakverbond. Een verslag van het bezoek is met de Kamer gedeeld.
- Het diepteonderzoek naar de publieke schulden in relatie tot de woningmarkt in Nederland dat de Europese Commissie aankondigde in het Waarschuwingmechanismerapport was gereed op 10 april 2013. Het Nederlandse Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) en Stabiliteitsprogramma (SP) was gereed op 23 april. Over deze stukken is op 25 april een plenair debat gehouden.
- Op 11 juni spraken de commissies Europese Zaken en Financiën met Eurocommissaris Rehn van economische en monetaire zaken over de voorstellen van de Europese Commissie voor landenspecifieke aanbevelingen aan Nederland en andere lidstaten, alsmede over de toekomst van het Europees Semester en de EMU.
- De aanbevelingen kwamen tevens aan de orde in de AO's ter voorbereiding op de raden Ecofin, WSB en Algemene Zaken in juni, en plenaire debatten voorafgaand aan en na afloop van de Europese Raad van 27–28 juni.
- Ook werd naar aanleiding van nieuwe CPB-cijfers op 26 juni een plenair debat gehouden over de vraag of in 2014 (meer dan) zes miljard extra bezuinigd moet worden om aan de doelstelling in de aanbevelingen te voldoen.

2. Observaties rapporteur

Lopende het Europees semester 2012–13 viel een aantal zaken op die relevant kunnen zijn voor de rol van de Kamer bij een volgende cyclus.

Belang van duidelijk proces en heldere communicatie

Het Europees semester is niet alleen betrekkelijk nieuw, maar ook behoorlijk complex. Daarbij roept de betrokkenheid van «Brussel» bij nationale discussies over beleid of budget sowieso nog veel vragen op. Een duidelijk proces en heldere communicatie door alle betrokkenen is essentieel voor het begrip van het semester en voor de legitimiteit van besluitvorming. Juist op deze punten is nog wel een en ander te verbeteren:

- De precieze timing van de landenaanbevelingen, waaronder het besluit of landen al dan niet uitstel voor het voldoen aan de begrotingsnormen kregen, was niet erg duidelijk. Formeel zouden de aanbevelingen pas begin juni naar buiten gebracht worden, maar diverse commissarissen namen bij diverse gelegenheden al een voorschot op de definitieve Commissiebesluiten.
- Het afwegingskader en de consistentie van aanbevelingen blijft een kwetsbaar punt. Tot op heden blijft onduidelijkheid bestaan over de wijze waarop de Commissie tekortdoelstellingen precies afweegt tegen haar aanbevelingen voor structurele hervormingen, alsook tegen de sociale omstandigheden in de lidstaten. Verschillen in aanbevelingen tussen (relatief) vergelijkbare landen – reëel of gepercipieerd – roepen vragen op.
- In de uiteindelijke budgettaire aanbevelingen was een zogenaamde «veiligheidsmarge» opgenomen, waardoor de Commissie aan de meeste landen in de buitensporig-tekortprocedure een doelstelling van 2.8% van het BBP oplegde (in plaats van de gebruikelijke 3%). Wat de juridische of inhoudelijke grondslag vormde voor de veiligheidsmarge bleef onduidelijk. Deze werd door onder meer de Nederlandse regering dan ook terstond genegeerd.

Noodzaak van betrouwbare statistische informatie

Voor goede economische analyses door de Europese Commissie is de beschikbaarheid van kwalitatieve, betrouwbare en onderling vergelijkbare statistische informatie essentieel. Zeker wanneer op basis van deze informatie in de toekomst tot een sanctie besloten zou worden, kan het niet zo zijn dat de statistieken zelf ter discussie komen te staan. De Commissie is hiervoor afhankelijk van gegevens die worden verzameld en geaggregeerd door nationale statistische bureaus. Voor het werk van die bureaus bestaan op dit moment echter onvoldoende waarborgen. Mede in dit licht deden nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer op 12 juni jl. een oproep aan Raadsresident Van Rompuy om de rol van externe openbare controle op het gebied van striktere begrotingsdiscipline te versterken.

Centrale rol Europese Commissie

De Kamer richt zich in haar werk primair op de regering en daarmee op de diverse Raden van Ministers of de Europese Raad. In de architectuur van het Europese semester is echter een centrale rol toebedacht aan de Europese Commissie. Het zijn de analyses, diepteonderzoeken en aanbevelingen van de Commissie die de basis vormen voor latere besluitvorming. Zo zijn nu (oktober 2013) de werkzaamheden al begonnen aan de Jaarlijkse Groeianalyse die over enige tijd verschijnt en inhoudelijk van invloed is op het verloop van de rest van het komende semester. Binnenkort beginnen daarover bilaterale gesprekken tussen de Europese Commissie en de lidstaten. Vroegtijdige informatie over het werk van de Commissie in het kader van het Europees semester lijkt dan ook gewenst voor de Tweede Kamer. Alleen wanneer de Kamer tijdig over de juiste informatie beschikt, kan, indien nodig, ofwel zelf actie ondernomen worden richting de Commissie ofwel de regering aangespoord worden dat te doen. Een mogelijke interventie in een vroege fase is waarschijnlijk effectiever dan later in het proces, wanneer er al een concept-besluit voorligt in de Raad.

3. Aanbevelingen

a. Spreek EU-instellingen aan op duidelijke besluitvorming

De legitimiteit van politieke besluiten staat of valt met een helder proces, precieze communicatie en transparante besluitvorming. Dat geldt in het bijzonder voor een nieuw en complex proces als het Europees semester. Dat er soms nog onduidelijkheid is, zal voor een deel een kwestie van gewenning zijn aan de veranderende verhouding tussen nationale en Europese besluitvorming. Voor een ander deel laten de ervaringen van het voorbije semester zien dat er wel degelijk een aantal concrete verbeterpunten te identificeren is. Via de regering of in directe gesprekken met Commissarissen kunnen deze punten onder de aandacht worden gebracht.

b. Dring aan op versterking controle van statistieken.

Betrouwbare statistieken vormen het fundament van besluitvorming in het Europees Semester. Investeren in goede dataverzameling en controle is daarom essentieel. Nationale rekenkamers komt hierbij ook een rol toe als controleurs van de nationale overheid en regering. De Kamer kan het pleidooi van onder meer de Algemene Rekenkamer op politiek niveau ondersteunen.

c. Houd vast aan versterkte betrokkenheid Kamer

Het Europees semester is het afgelopen jaar prominenter in de Kamer aan bod gekomen. Met de inwerkingtreding van het «sixpack» wordt de betekenis van het semester voor nationale besluitvorming over beleid en budget alleen maar groter. Of het rapporteurschap verlengd zou moeten worden is aan de vaste commissie Europese Zaken, maar hoe dan ook verdient het aanbeveling een aantal van de in het voorbije jaar geënta-meerde activiteiten te handhaven. Voor effectieve interventies zijn met name tijdige contacten met de Europese Commissie essentieel. De betrokkenheid van de Kamer zou nog versterkt kunnen worden in de eerste fase van het semester (totstandkoming Jaarlijkse Groeianalyse) en bij de implementatie van nationale aanbevelingen. Ook zou bezien moeten worden of de Kamer op dit moment voldoende ingesteld is op de inwerkingtreding van het «two pack», waarin onder meer de beoordeling van nationale begrotingen in het najaar is voorzien.

d. Geef actief vorm aan de samenwerking tussen nationale parlementen

Vertegenwoordigers van nationale parlementen zullen voortaan in het kader van artikel 13 van het «fiscal compact» in elk geval twee maal per jaar bijeenkomen om in EU-verband te praten over parlementaire controle op nationale begrotingen. Hoe substantieel deze bijeenkomsten zullen worden is op dit moment nog niet duidelijk, maar indien de Kamer versterking van de rol van nationale parlementen in de Unie van belang acht, lijkt het verstandig om hierin actief te participeren en met eigen suggesties te komen.