

**BELGISCHE SENAAAT****ZITTING 2014-2015**

4 FEBRUARI 2015

**Het Europees Semester voor economische  
beleidscoördinatie****Uitvoering van de prioriteiten voor 2014****VERSLAG****NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITÉ  
VOOR DE EUROPESE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
DE HEER MAHOUX****SÉNAT DE BELGIQUE****SESSION DE 2014-2015**

4 FÉVRIER 2015

**Le Semestre européen pour la coordination  
des politiques économiques****Mise en œuvre des priorités pour 2014****RAPPORT****FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL  
CHARGÉ DES QUESTIONS EUROPÉENNES  
PAR  
M. MAHOUX**

Samenstelling / Composition:  
**Voorzitters / Présidents:** De heer / M. Philippe Mahoux

Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden : afvaardiging Senaat:  
 Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes : délégation Sénat:

N-VA  
 PS  
 MR  
 CD&V  
 Ecolo-Groen  
 Open Vld  
 sp.a

**Leden / Membres :**  
 Pol Van Den Driessche, Karl Vanlouwe.  
 Véronique Jamoulle, Philippe Mahoux.  
 Christine Defraigne, Alain Destexhe.  
 Steven Vanackere.  
 Cécile Thibaut.  
 Lode Vereeck  
 Güler Turan.

**Plaatsvervangers / Suppléants :**  
 Jan Becaus, Andries Gryffroy.  
 Christiane Vienne, Olga Zrihen.  
 Anne Barzin, Valérie De Bue.  
 Peter Van Rompuy.  
 Petra De Sutter.  
 Rik Daems.  
 Bert Anciaux.

Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden : afvaardiging Kamer:  
 Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes : délégation Chambre:

N-VA  
 PS  
 MR  
 CD&V  
 Open Vld  
 sp.a  
 Ecolo-Groen

**Leden / Membres :**  
 Peter Luykx, Jan Spooren.  
 Stéphane Crusnière, Frédéric Daerden.  
 Denis Ducarme.  
 Veli Yüksel.  
 Patrick Dewael.  
 Dirk Van der Maelen.  
 Benoît Hellings.

**Plaatsvervangers / Suppléants :**  
 Peter De Roover, Karolien Grosemans, Koen Metsu, Yoleen Van Camp.  
 Jean-Marc Delizée, Gwenaëlle Grovonijs, Sébastien Pirlot.  
 Olivier Chastel, Richard Miller.  
 Raf Terwingen, Stefaan Vercamer.  
 Patricia Ceysens, Nele Lijnen, Luk Van Biesen.  
 Monica De Coninck, Fatma Pehlivan.  
 Georges Gilkinet, Evita Willaert.

Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden : afvaardiging Europees Parlement:  
 Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes : délégation Parlement européen:

CD&V  
 PS  
 MR  
 cdH  
 Open Vld  
 Christlich Soziale Partei

**Leden / Membres :**  
 Ivo Belet.  
 Marie Arena, Marc Tarabella.  
 Louis Michel.  
 Claude Rolin.

**Plaatsvervangers / Suppléants :**  
 Tom Vandenkendelaere.  
 Hugues Bayet.  
 Gérard Deprez, Frédérique Ries.  
 Guy Verhofstadt.  
 Pascal Arimont.

Het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden kwam op 10 december 2014 bijeen om het Europees Semester (ingevoerd door de Europese Commissie sedert 2011) en de rol van de nationale parlementen daarin te bespreken.

Het Europees Semester heeft tot doel het budgettaire en macro-economische beleid tussen de van de Europese Unie (EU) lidstaten, te coördineren.

## I. HET EUROPEES SEMESTER VOOR ECONOMISCHE BELEIDSCOORDINATIE

### A. Algemeen kader : Uiteenzetting door de heer Steven Engels, economisch analist Europa 2020 bij de vertegenwoordiging van de Europese Commissie in België

De heer Engels schetst vooreerst de hoofdlijnen van de coördinatiecyclus, gemeenzaam bekend als het « Europees Semester », aan de hand van de rechtsgrond, de evolutie en het verloop ervan (wat de Europese Commissie betreft).

De artikelen 121 en 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vormen de rechtsgrond voor het economisch en monetair luik van het Europees Semester. De artikelen 145 en 148 vormen dan weer de basis voor het luik over de werkgelegenheid. Spreker voegt hieraan toe dat de Europese Commissie de notie « werkgelegenheid » zo breed mogelijk interpreteert. Deze verdragsartikelen vormen de expliciete erkenning van het feit dat de lidstaten elkaar positief én negatief beïnvloeden (1) op socio-economisch en monetair vlak waardoor de Unie genoodzaakt is coördinerend op te treden. Hierbij wordt benadrukt dat « coördinatie » geen synoniem is van « harmonisatie » : specifieke beleids-elementen van een bepaalde lidstaat worden immers niet per definitie als negatief beschouwd.

Deze coördinatiecyclus is niet nieuw maar kende over de laatste jaren een belangrijke evolutie. Daardoor is dit raamwerk sedert 2011 :

— omvattender geworden omdat het aandachtsveld van de Unie niet langer beperkt is tot het overheidstekort van de lidstaten ;

Le Comité d'avis fédéral chargé des Questions européennes s'est réuni le 10 décembre 2014 en vue d'examiner le Semestre européen (instauré par la Commission européenne en 2011) et le rôle des parlements nationaux en la matière.

Le Semestre européen vise à coordonner la politique budgétaire et macro-économique des États membres de l'Union européenne (UE).

## I. LE SEMESTRE EUROPÉEN DE COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

### A. Cadre général : exposé de M. Steven Engels, analyste économique Europe 2020 auprès de la représentation de la Commission européenne en Belgique

M. Engels commence par esquisser les lignes de force du cycle de coordination, mieux connu sous l'appellation « Semestre européen », en évoquant son fondement juridique, son évolution et son parcours (en ce qui concerne la Commission européenne).

Les articles 121 et 136 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne constituent le fondement juridique du volet économique et monétaire du Semestre européen. Les articles 145 et 148 constituent, quant à eux, le fondement du volet relatif à l'emploi. L'orateur ajoute que la Commission européenne interprète la notion d'« emploi » au sens le plus large. Ces articles du Traité reconnaissent explicitement que les États membres s'influencent (1) mutuellement, positivement et négativement, sur le plan socio-économique et monétaire, et que cette situation requiert une intervention coordinatrice de l'Union européenne. Il souligne à cet égard que « coordination » n'est pas synonyme d'« harmonisation » : certains éléments politiques spécifiques à un certain État membre ne sont pas considérés comme négatifs par définition.

Ce cycle de coordination n'est pas nouveau mais il a connu une évolution importante ces dernières années. C'est ainsi que, depuis 2011, ce cadre est devenu :

— plus large étant donné que le domaine d'attention de l'Union ne se limite plus au déficit public des États membres ;

(1) *Spillovers* in het EU-jargon.

(1) *Spillovers* dans le jargon européen.

— strikter geworden omdat het zowel preventief werkt als in het raam van de macro-economische onevenwichtsprocedure daadwerkelijke sancties voorziet ;

— transparanter geworden ingevolge de gemeenschappelijke kwaliteitsstandaarden aangaande de rapportage over de begroting ; en

— proactiever geworden door de wil om te anticiperen door middel van de gemeenschappelijke kalender.

Het verloop van de cyclus wordt geschetst aan de hand van de net opgestarte procedure voor 2015. Op 28 november 2014 publiceerde de Europese Commissie haar *Jaarlijkse Groeianalyse 2015* (1) waarin de EU de resultaten van de lidstaten toetst aan de vijf doelstellingen van de EU-2020-strategie (2). Eveneens op 28 november 2014 bracht de Commissie een tweede document uit : het *Waarschuwingmechanismeverslag 2015* (3). Aan de hand van vooraf met de lidstaten overeengekomen parameters geeft dit verslag aan of een lidstaat in de macro-economisch onevenwichtsprocedure dreigt terecht te komen. Het nieuwe aan deze procedure is dat de Unie er zich ingevolge de crisis van bewust is geworden dat niet alleen het begrotingsbeleid (4) maar ook het economische beleid een zaak van gemeenschappelijk belang is. Deze beide documenten zullen in de lente van 2015 gevolgd worden door adviezen die het resultaat zijn van de diepgaande evaluatie (5). Vervolgens wordt de lidstaten gevraagd met een Nationaal Hervormingsprogramma en een Stabiliteitsprogramma (voor de lidstaten uit de eurozone) of een Convergentieprogramma (voor de overige lidstaten) te reageren op deze adviezen. Ten slotte zal de Commissie, na analyse van de door de lidstaten ingediende documenten, in juni landenspecifieke aanbevelingen (6) formuleren die – al dan niet gewijzigd door de Europese Raad – de lidstaten als kompas kunnen gebruiken voor hun verder beleid.

Vervolgens staat de spreker stil bij de verwachtingen voor 2015.

(1) Mededeling COM(2014)0902.

(2) Te weten : (1) werkgelegenheidsgraad : minimum 75 %, (2) onderzoek en ontwikkeling : minimum 3 % bbp, (3) scholing : vroegtijdige schoolverlaters - 10 % en diploma middelbaar onderwijs minimum 40 %, (4) klimaat : uitstoot broeikasgassen - 20 %, hernieuwbare bronnen + 20 % en primair energieverbruik - 20 %, en (5) armoede en sociale uitsluiting - 20 miljoen EU-onderdanen.

(3) Mededeling COM(2014)0904.

(4) De zogenaamde « Maastrichtnormen ».

(5) *IDRs of in depth reviews* in het EU-jargon.

(6) *CSRs of country specific recommendations* in het EU-jargon.

— plus strict puisqu'il prévoit non seulement des mesures préventives mais, dans le cadre de la procédure de déséquilibre macroéconomique, également des sanctions effectives ;

— plus transparent à la suite de l'adoption de normes qualitatives communes en matière de rapportage sur le budget ; et

— plus proactif grâce à une volonté d'anticipation qui s'exprime par un calendrier commun.

Le déroulement du cycle est expliqué succinctement à la lumière de la procédure qui vient d'être lancée pour l'année 2015. La Commission européenne a publié, le 28 novembre 2014, son *Examen annuel de la croissance relatif à l'année 2015* (1), dans lequel l'UE examine les résultats obtenus par les États membres à la lumière des cinq objectifs de la stratégie Europe 2020 (2). À cette même date, la Commission a publié un second document intitulé *Rapport 2015 sur le mécanisme d'alerte* (3). Ce rapport indique, en se fondant sur des paramètres convenus préalablement avec les États membres, si l'un ou plusieurs d'entre eux risquent d'être soumis à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. La nouveauté de cette procédure est qu'en raison de la crise, l'Union a pris conscience qu'outre la politique budgétaire (4), la politique économique faisait également partie des matières d'intérêt communautaire. Ces deux documents seront suivis, au cours de l'été 2015, par des avis qui résulteront des évaluations approfondies (5). Ensuite, il sera demandé aux États membres de réagir à ces avis en présentant un programme national de réforme et un programme de stabilité (pour les États membres de la zone euro) ou un programme de convergence (pour les autres États membres). Enfin, en juin, après analyse des documents présentés par les États membres, la Commission formulera des recommandations par pays (6), recommandations que les États membres pourront utiliser – telles quelles ou telles que modifiées par le Conseil européen – comme boussole pour orienter leurs politiques futures.

L'orateur évoque ensuite les prévisions pour l'année 2015.

(1) Communication COM(2014)0902.

(2) À savoir : (1) taux d'emploi : minimum 75 %, (2) recherche et développement : minimum 3 % du PIB, (3) enseignement : taux de décrochage scolaire : - 10 % et diplôme de l'enseignement supérieur : minimum 40 %, (4) climat : émissions de gaz à effet de serre : - 20 %, sources renouvelables : + 20 % et consommation d'énergie primaire : - 20 %, et (5) pauvreté et exclusion sociale : moins de 20 millions de citoyens de l'UE touchés ou menacés.

(3) Communication COM(2014)0904.

(4) Cf. les « normes de Maastricht ».

(5) *IDRs ou in depth reviews* dans le jargon européen.

(6) *CSRs ou country specific recommendations* dans le jargon européen.

De hierboven reeds genoemde *Jaarlijkse Groeianalyse 2015* bevat in eerste instantie een kort overzicht van de Europese economie in haar geheel. Het minste dat hierbij gezegd kan worden is dat de resultaten en de groeicijfers alles behalve bemoedigend zijn. Dit geldt voor de lidstaten afzonderlijk maar ook voor de grote verschillen tussen de lidstaten. Belangrijker nog is de vaststelling dat de crisis het groeipotentieel op middellange termijn ernstig heeft aangetast. Dit heeft te maken met een sterke afname van de investeringen waardoor de productiviteit minder snel toeneemt of zelfs soms afneemt.

Daarnaast bevat de *Jaarlijkse Groeianalyse 2015* de door de Commissie voorgestelde weg om deze toestand op een geïntegreerde manier aan te pakken. Deze aanpak berust op drie pijlers, met name :

- een betere benutting van het aanwezige kapitaal door middel van gerichte investeringen ;
- een verantwoordelijke fiscaliteit door het verder zetten van de reeds ingezette sanering van de overheidsbegrotingen ;
- structurele hervormingen.

Deze hervormingen dienen zowel op het niveau van de Unie als op dat van de lidstaten te worden uitgevoerd. De EU zal zich inspannen om de interne markt verder te verdiepen, een sterke energiegemeenschap, zonder zogenaamde « energie-eilanden » (1), op te zetten en een groeiondersteunend regelgevend kader uit te bouwen. De lidstaten kunnen meewerken door dynamische arbeidsmarkten, moderne pensioenstelsels en systemen ter bescherming tegen sociale risico's uit te bouwen, hun productie- en dienstenmarkten te flexibiliseren, de voorwaarden voor zakelijke investeringen te versoepelen, onderzoeks- en innovatie-investeringen aan te moedigen en hun openbaar bestuur te optimaliseren.

Ten slotte kondigt de heer Engels aan dat de Commissie zich voorneemt haar diepgaande evaluaties betreffende al de EU-lidstaten voor 2015 reeds in maart te publiceren.

(1) Een gebied dat volledig afhankelijk is van externe energieleveranciers omdat het niet over een eigen energieproductie beschikt (bijvoorbeeld, het Iberisch schiereiland).

L'*Examen annuel de la croissance 2015* précité contient premièrement un bref aperçu de l'économie européenne dans son ensemble. Le moins que l'on puisse dire à cet égard est que les résultats et les chiffres de la croissance sont tout sauf encourageants. Cela vaut pour les États membres pris individuellement, mais également pour les grands écarts entre les États membres. Plus importante encore est la constatation selon laquelle la crise a fortement entamé le potentiel de croissance à moyen terme : en raison d'une baisse sensible des investissements, la productivité augmente en effet moins rapidement, voire diminue.

Parallèlement, l'*Examen annuel de la croissance 2015* expose la voie proposée par la Commission pour lutter contre cette situation de manière intégrée. Cette approche repose sur trois piliers, à savoir :

- une meilleure utilisation des capitaux présents par le biais d'investissements ciblés ;
- une fiscalité responsable par la poursuite de l'assainissement déjà amorcé des budgets publics ;
- des réformes structurelles.

Ces réformes doivent être mises en œuvre tant au niveau de l'Union qu'au niveau des États membres. L'Union européenne s'efforcera d'approfondir le marché intérieur, de mettre sur pied une communauté de l'énergie forte, sans « îlots énergétiques » (1), et de développer un cadre réglementaire soutenant la croissance. Les États membres peuvent coopérer en développant des marchés de l'emploi dynamiques, des régimes de pensions modernes et des systèmes de protection contre les risques sociaux, en rendant leurs marchés de production et de services plus flexibles, en assouplissant les conditions d'investissement des entreprises, en encourageant les investissements dans la recherche et l'innovation et en optimisant leur administration publique.

Enfin, M. Engels annonce que la Commission envisage de publier ses évaluations approfondies concernant tous les États membres de l'Union européenne pour 2015 dès le mois de mars.

(1) Une région qui dépend entièrement de fournisseurs d'énergie extérieurs du fait qu'elle ne dispose pas d'une propre production énergétique (par exemple, la péninsule ibérique).

**B. Uitvoering van de prioriteiten voor 2014 :  
Uiteenzetting door de heer Philippe De Backer,  
lid van het Europees Parlement**

De heer De Backer herinnert eraan dat het Europees Parlement weliswaar niet bevoegd is om in de procedure van het Europese Semester daadwerkelijk tussen te komen maar dat het niettemin telkens een verslag over deze coördinatiecyclus opstelt. Ook het Europees Parlement stelt immers vast dat *spillovers* de begrotingen en economieën van de betrokken lidstaten in belangrijke mate kunnen beïnvloeden.

Daarna staat de spreker stil bij een aantal belangrijke elementen uit het verslag « Europees Semester voor economische beleidscoördinatie : de uitvoering van de prioriteiten voor 2014 » (1), dat op 22 oktober 2014 door het Europees Parlement werd aangenomen.

Met betrekking tot de structurele hervormingen stelt het Europees Parlement vast dat de lidstaten slechts 10 à 15 % van de landenspecifieke aanbevelingen voor 2013 volledig hebben uitgevoerd. Vandaar dat gestreefd moet worden naar een verhoogd *ownership* van de aanbevelingen door de lidstaten, wil men de geloofwaardigheid van de cyclus in stand houden. In diezelfde context wordt aanbevolen de economieën te moderniseren en wordt aangedrongen op jobcreatie en groei door middel van – onder andere – de eenmaking van de digitale, financiële en energiemarkten.

Inzake de investeringen wordt in het verslag gewaarschuwd voor het vieren van de teugels. Wel dient men een balans te vinden tussen maatregelen om meer bestuurlijke flexibiliteit aan de dag te leggen, enerzijds, en maatregelen om ook privéinvesteringen aan te moedigen, anderzijds. Een verbetering van de financieringsmechanismen voor kmo's is hiervan een voorbeeld.

Het laatste luik van het verslag slaat op de optimalisering van het democratisch toezicht. In dit kader passen de aanbevelingen voor duidelijker geformuleerde landenspecifieke aanbevelingen, een versterkte dialoog met de nationale parlementen en een grotere rol voor het Europees Parlement.

(1) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2014-0038+0+DOC+XML+V0//NL> — laatst geraadpleegd op 17 december 2014.

**B. Mise en œuvre des priorités pour 2014 : exposé  
de M. Philippe De Backer, membre du Parlement  
européen**

M. De Backer rappelle que le Parlement européen n'est certes pas compétent pour intervenir concrètement dans la procédure du Semestre européen, mais qu'il établit néanmoins chaque fois un rapport sur ce cycle de coordination. Le Parlement européen constate en effet également que les effets de contagion (*spillovers*) peuvent influencer de manière significative les budgets et les économies des États membres concernés.

L'orateur s'arrête ensuite sur certains éléments importants du rapport sur le « Semestre européen pour la coordination des politiques économiques : mise en œuvre des priorités pour 2014 » (1), adopté par le Parlement européen le 22 octobre 2014.

En ce qui concerne les réformes structurelles, le Parlement européen observe que 10 à 15 % seulement des recommandations par pays pour 2013 a été entièrement exécuté par les États membres. Il faut dès lors tâcher de renforcer l'appropriation (*ownership*) des recommandations par pays afin de préserver la crédibilité du cycle. Dans ce contexte, il est recommandé de moderniser les économies, et insisté sur la création d'emploi et la croissance grâce, entre autres, à l'unification des marchés numérique, financier et énergétique.

En ce qui concerne les investissements, le rapport met en garde contre le laxisme. Toutefois, il convient de trouver un équilibre entre, d'une part, les mesures visant à faire preuve d'une plus grande flexibilité administrative et, d'autre part, les mesures visant à encourager les investissements privés. L'amélioration des mécanismes de financement pour les PME en est un exemple.

Le dernier volet du rapport concerne l'optimisation du contrôle démocratique. Les recommandations relatives à une meilleure formulation des recommandations spécifiques à chaque pays, au renforcement du dialogue avec les parlements nationaux et à l'octroi d'un rôle plus important au Parlement européen s'inscrivent dans ce cadre.

(1) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2014-0038+0+DOC+XML+V0//FR> — consulté en dernier lieu le 17 décembre 2014.

## C. Debat

### 1. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Dirk Van der Maelen, volksvertegenwoordiger, wijst erop dat Nobelprijswinnaar Paul Krugmann verkondigt dat – omdat de koopkracht van de midden-groepen terug op peil is en de overheid beslist heeft een belangrijk investeringsprogramma uit te voeren – de crisis in de Verenigde Staten voorbij is. In het licht van het overbenadrukken van begrotingsdiscipline en besparingen en – ondanks het plan-Juncker – de omzeggens totale afwezigheid van overheidsinvesteringen vraagt spreker zich dan ook af of de EU de zaken wel vanuit de correcte invalshoek aanpakt.

De heer Frédéric Daerden, volksvertegenwoordiger, stelt zich vragen bij de rol van de lidstaten wanneer de EU-aanbevelingen bevelen worden.

De spreker wenst ook te vernemen wat er geworden is van de doelstelling uit de EU-2020-strategie in verband met het terugdringen van de armoede.

Met betrekking tot de groei wijst hij erop dat de investeringsflexibiliteit niet ten volle kan worden aangewend ingevolge de beperkte middelen waarover de actoren beschikken.

Ook valt het hem op dat de EU-aanbevelingen met geen woord reppen over de fiscaliteit in het algemeen en over de zogenaamde *tax shift* in het bijzonder.

Ten slotte wenst de heer Daerden te vernemen wat de beide sprekers denken over de belastingontwijking als bron van inkomsten.

In het raam van de gebrekkige implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen informeert de heer Peter Luyckx, volksvertegenwoordiger, naar de oorzaak hiervan, naar de positie van België en naar de rol die hierbij voor de nationale parlementen is weggelegd.

Mevrouw Marie Arena, lid van het Europees Parlement, wenst te vernemen welke aanbevelingen er voor België kunnen geformuleerd worden om te voorkomen dat een verantwoordelijke fiscaliteit op EU-niveau aanleiding zou geven tot sociale dumping.

Ook pleit de spreekster ervoor bepaalde openbare investeringen niet zonder meer als schulden aan te rekenen.

## C. Débat

### 1. Questions et observations des membres

M. Dirk Van der Maelen, député, souligne que le prix Nobel Paul Krugmann annonce que la crise est finie aux États-Unis, parce que le pouvoir d'achat de la classe moyenne est rétabli et que les autorités ont décidé de mettre en œuvre un important programme d'investissements. Dès lors, évoquant l'accent excessif mis sur la discipline budgétaire et sur les économies, ainsi que l'absence quasi totale d'investissements publics – en dépit du plan Juncker –, l'intervenant se demande si l'UE aborde bien les choses comme il se doit.

M. Frédéric Daerden, député, s'interroge sur le rôle des États membres lorsque les recommandations de l'UE deviennent des ordres.

L'intervenant souhaiterait aussi savoir ce qu'est devenu l'objectif de la stratégie UE 2020 concernant la réduction de la pauvreté.

En ce qui concerne la croissance, il souligne que la flexibilité en matière d'investissements ne peut pas être pleinement déployée en raison des moyens limités dont disposent les acteurs.

Il est également frappé par le fait que les recommandations de l'UE n'évoquent nullement la fiscalité en général, ni le *tax shift* en particulier.

Enfin, M. Daerden souhaiterait savoir ce que pensent les deux orateurs de l'évasion fiscale en tant que source de revenus.

Dans le cadre de la mise en œuvre lacunaire des recommandations par pays, M. Peter Luyckx, député, s'informe de la cause de ce phénomène, de la position de la Belgique, et du rôle des parlements nationaux en la matière.

Mme Marie Arena, membre du Parlement européen, souhaiterait savoir quelles recommandations peuvent être formulées à l'égard de la Belgique en vue d'éviter qu'une fiscalité responsable au niveau de l'UE donne lieu à un dumping social.

L'intervenante plaide également pour que certains investissements publics ne soient pas considérés sans plus comme des dettes.

## 2. Antwoorden

De heer Engels antwoordt dat de Europese Commissie wel degelijk erkent dat de investeringen moeten worden opgetrokken maar wijst er tevens op dat een vergelijking tussen de Verenigde Staten (VS) en de EU niet opgaat. Zo is de Amerikaanse interne markt helemaal anders georganiseerd, is de financiële geloofwaardigheid van de VS veel groter dan de Europese en is het aandeel van de federale overheid in de VS veel belangrijker (20 % bbp tegenover 1 % op EU-niveau).

De heer De Backer voegt daaraan toe dat Paul Krugmann een neo-keynesiaans econoom is.

De heer Engels stelt dat er verschillende soorten aanbevelingen bestaan. Opvallend evenwel is dat aanbevelingen vergezeld van sancties beter geïmplementeerd blijken te worden.

De heer De Backer benadrukt dat de verplichtingen die aan de programmalanden werden opgelegd, eenmalig maar – wegens de hoogdringendheid – noodzakelijk waren. Dit neemt echter niet weg dat moet gewerkt worden aan een geconditioneerde solidariteit tussen de lidstaten.

De heer Engels wijst op de herziening van de EU-2020-strategie die eraan komt. De Europese Commissie zal met het oog op de Lentetop van 2015 een mededeling en een politiek document publiceren.

De heer De Backer herinnert eraan dat de punten 49 tot 60 van zijn rapport aan de EU-2020-strategie gewijd zijn.

De heer Engels verduidelijkt dat het debat over de flexibiliteit inzake de beoordeling van de uitgaven zowel op boekhoudkundig als op politiek niveau gevoerd kan worden. Op boekhoudkundig niveau werkt Eurostat onafhankelijk en heeft het de uitgaven herschikt in functie van de weerslag ervan op de begroting. Op politiek niveau kunnen bepaalde lidstaten nu reeds bepaalde uitgaven doen zonder dat deze als schulden worden aangerekend. Wel erkent de Europese Commissie een nood aan verduidelijking. Een mededeling hierover is ten andere in voorbereiding.

De heer De Backer stelt dat de boekhoudkundige regels die Eurostat op het investeringsbeleid toepast (1), deel uitmaken van een opdracht uit 2011 om de internationale regelgeving ter zake te gebruiken. Dit verhoogt weliswaar de transparantie maar niet noodzakelijk het comfort. Verkieslijker ware wellicht ten aanzien van de

(1) ESR : Europees stelsel voor economische rekeningen.

## 2. Réponses

M. Engels répond que la Commission européenne reconnaît bel et bien qu'il convient de faire davantage d'investissements, mais souligne également que les États-Unis ne peuvent être comparés avec l'UE. Ainsi, l'organisation du marché intérieur américain est tout à fait différente, la crédibilité financière des États-Unis est bien plus grande que celle de l'UE et la part du pouvoir fédéral est beaucoup plus importante aux États-Unis (20 % du PIB contre 1 % en ce qui concerne l'UE).

M. De Backer ajoute que Paul Krugmann est un économiste néo-keynésien.

M. Engels fait observer qu'il existe différents types de recommandations. Il est toutefois frappant de constater que celles qui sont assorties de sanctions sont mieux mises en œuvre que les autres.

M. De Backer souligne que les obligations imposées aux pays sous programme étaient non récurrentes, mais nécessaires en raison de l'urgence. Il n'en reste pas moins qu'il faut promouvoir une solidarité conditionnée entre les États membres.

M. Engels fait observer qu'une révision de la stratégie UE 2020 a été annoncée. La Commission européenne a l'intention de publier une communication et un document politique en vue du Sommet de printemps de 2015.

M. De Backer rappelle que les points 49 à 60 de son rapport sont consacrés à la stratégie UE 2020.

M. Engels précise que le débat relatif à la flexibilité dans l'appréciation des dépenses peut être mené tant sur le plan comptable que sur le plan politique. Sur le plan comptable, Eurostat fonctionne de façon indépendante et a réaménagé les dépenses en fonction de leur incidence budgétaire. Sur le plan politique, certains États membres peuvent d'ores et déjà effectuer certaines dépenses qui ne sont pas considérées comme des dettes. La Commission européenne reconnaît toutefois la nécessité de clarifier la matière. L'orateur rappelle qu'une communication est en préparation à cet égard.

M. De Backer indique que les règles comptables appliquées à la politique d'investissements par Eurostat (1) font suite à la demande, formulée en 2011, d'utiliser la réglementation internationale en la matière. La transparence s'en trouve certes accrue, mais pas nécessairement le confort. Il serait sans doute préférable de mener à

(1) SEC : système européen de comptes économiques intégrés.

privésector een investeringsvriendelijk beleid te voeren in plaats van overheidsinvesteringen op te voeren door schulden te maken. In deze context zal men er zich moeten voor hoeden om bij de toewijzing van projecten uit het plan-Juncker de *juste retour* voor elke lidstaat als maatstaf te nemen. Beter ware het om hierbij het algemeen belang voor ogen te houden.

De heer Engels beklemtoont dat de tweede van de op 2 juni 2014 geformuleerde landenspecifieke aanbevelingen van de Commissie met betrekking tot België (1) het Belgisch belastingstelsel als geheel betreft. De *tax shift* vormt – naast bijvoorbeeld de *loopholes* (2) en de talrijke aftrekposten – slechts een van de elementen van deze aanbeveling.

De heer De Backer herinnert eraan dat de lidstaten binnen het raam van de landenspecifieke aanbevelingen nog over belangrijke manoeuvreerruimte beschikken omdat de Europese Commissie niet bepaalt hoe de lidstaten deze aanbevelingen moeten implementeren.

Spreker stelt dat belastingontwijking in zijn rapport wordt vermeld maar dat dit fenomeen eigenlijk tot de bevoegdheden van de lidstaten behoort. Er zal dus via de Raad moeten worden opgetreden. Wel dient men – na de verwijdering van de excessen – te streven naar een transparante *tax competition* eerder dan naar een harmonisatie.

Hij verduidelijkt ten slotte dat België zich qua implementering van de aanbevelingen in de middenmoot bevindt. Een aantal aanbevelingen werd zelfs in het regeerakkoord opgenomen. De opvolging van de aanbevelingen gebeurt in functie van de aard ervan.

### 3. Repliek

De heer Dirk Van der Maelen, volksvertegenwoordiger, betreurt dat de EU de lidstaten in een begrotingskeurslijf stopt waardoor hun investeringsvrijheid sterk beperkt wordt terwijl de bijzonder lage rente uitnodigt om de markt af te tasten.

De heer Engels antwoordt dat de Europese Commissie probeert om per lidstaat een gedifferentieerde strategie te ontwikkelen.

(1) COM(2014)0402 blz. 7.

(2) EU-jargon voor « achterpoortjes ».

L'égard du secteur privé une politique favorisant les investissements plutôt que d'augmenter les investissements publics en s'endettant. Dans ce contexte, il faudra se garder, lors de l'attribution de projets du plan Juncker, d'utiliser le critère du *juste retour* pour chaque État membre. Il serait préférable, dans ce contexte, de veiller à l'intérêt général.

M. Engels souligne que, dans le cadre des recommandations par pays formulées le 2 juin 2014, la deuxième recommandation concernant la Belgique (1) a trait au système fiscal belge dans son ensemble. Le *tax shift* ne constitue qu'un élément de cette recommandation, à côté, par exemple, des *loopholes* (2) et des nombreuses déductions.

M. De Backer rappelle que, dans le cadre des recommandations par pays, les États membres disposent encore d'une marge de manœuvre importante, parce que la Commission européenne ne précise pas comment les États membres doivent mettre en œuvre ces recommandations.

L'orateur précise que l'évasion fiscale est mentionnée dans son rapport, mais que ce phénomène relève en fait des compétences des États membres. Il faudra donc intervenir par le biais du Conseil. Il convient toutefois – après avoir gommé les excès – de tendre vers une concurrence fiscale (*tax competition*) transparente, plutôt que vers une harmonisation.

Il explique, enfin, que la Belgique se situe dans la moyenne en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations. Un certain nombre de recommandations ont même été reprises dans l'accord de gouvernement. Le suivi des recommandations s'effectue en fonction de la nature de celles-ci.

### 3. Réplique

M. Dirk Van der Maelen, député, déplore que l'Union européenne impose un carcan budgétaire aux États membres, ce qui limite fortement leur liberté d'investissement alors que les taux particulièrement bas invitent à tâter le marché.

M. Engels répond que la Commission européenne tente de développer par État membre une stratégie différenciée pour sortir de la crise.

(1) COM(2014)0402 – p. 7.

(2) Jargon européen pour « portes aux abus ».

## II. HET EUROPEES SEMESTER IN BELGIË

### A. Uiteenzetting van de heer Xavier Vanden Bosch, onderzoeker bij Egmont-Koninklijk Instituut voor internationale betrekkingen

De heer Vanden Bosch situeert eerst de aanbevelingen aan België in de context van de drie bestaande procedures. Vervolgens zal hij het hebben over de inhoud van de aanbevelingen en over de evaluatie die de Europese Commissie heeft gemaakt van de wijze waarop België op de vorige aanbevelingen heeft geantwoord. Ten slotte zal hij zich toespitsen op de ruimte voor debat over de aanbevelingen in België, alsook op de speelruimte op nationaal niveau.

#### 1. Bestaande procedures

De eerste procedure behelst de begrotingspijler met het Stabiliteitspact. De doelstelling ervan is de duurzaamheid van het begrotingsbeleid en ze heeft betrekking op de eerste aanbeveling over de begrotingsconsolidatie. In verband met de vraag of het nu om een aanbeveling, dan wel om een voorschrift gaat, zegt spreker dat dit als een voorschrift moet worden beschouwd, aangezien sancties mogelijk zijn, zowel in het preventieve als in het corrigerende gedeelte.

Wat het gedeelte van het economisch beleid betreft, omvat de EU-2020-Strategie alle aanbevelingen. Omdat België zich in een toestand van een begin van onevenwicht bevindt, vallen bepaalde aanbevelingen echter specifieker onder de procedure van het macro-economisch onevenwicht, met name die in verband met fiscaliteit, arbeidsmarkt en concurrentiekracht. De andere aanbevelingen behelzen de uitgaven in verband met de vergrijzing en de uitstoot van broeikasgassen. In het economische gedeelte gaat het om aanbevelingen *stricto sensu*.

De aanbevelingen worden per lidstaat door de Europese Commissie geformuleerd, maar worden aangenomen door de Europese Raad. Elke aanbeveling wordt door de Raad goedgekeurd, na een multilaterale controle. In de praktijk wijzigt de Raad de aanbevelingen van de Europese Commissie niet. Het Europees Parlement heeft in die procedure geen enkele beslissingsmacht. Het wordt via de economische dialoog geïnformeerd.

De goedkeuring van de aanbevelingen door de Raad komt niet neer op een verbintenis om ze ten uitvoer te leggen. De multilaterale controle verglijdt bijgevolg in

## II. LE SEMESTRE EUROPÉEN EN BELGIQUE

### A. Exposé de M. Xavier Vanden Bosch, chercheur à Egmont-Institut royal pour les relations internationales

M. Vanden Bosch remet d'abord, par rapport aux trois procédures existantes, en contexte les recommandations à la Belgique. Ensuite, il passera en revue leur contenu et l'évaluation qui a été faite par la Commission européenne de la manière dont la Belgique a répondu aux recommandations précédentes. Enfin, il se focalisera sur la place du débat concernant les recommandations en Belgique, ainsi que sur la marge de manœuvre au niveau national.

#### 1. Procédures existantes

La première procédure concerne le pilier budgétaire avec le Pacte de Stabilité. Elle a pour objectif la soutenabilité des politiques budgétaires et porte sur la première recommandation concernant la consolidation budgétaire. Quant à la question de savoir s'il s'agit d'une recommandation ou plutôt d'une injonction, l'orateur précise qu'il faut considérer cela comme une injonction, étant donné que des sanctions sont possibles tant dans le volet préventif que dans le volet correctif.

En ce qui concerne le volet de la politique économique, la Stratégie Europe 2020 englobe toutes les recommandations. Vu que la Belgique se trouve dans la situation d'un début de déséquilibre, certaines recommandations tombent toutefois plus spécifiquement sous la procédure de déséquilibre macroéconomique, notamment celles concernant la fiscalité, le marché du travail et la compétitivité. Les autres recommandations concernent les dépenses liées au vieillissement de la population et les émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit, dans le volet économique, de recommandations *stricto sensu*.

Les recommandations sont formulées pour chaque État membre par la Commission européenne, mais adoptées par le Conseil européen. Chaque recommandation est validée par le Conseil, après une surveillance multilatérale. En pratique, le Conseil ne modifie pas les recommandations de la Commission européenne. Le Parlement européen n'a aucun pouvoir de décision dans cette procédure ; il est informé par le biais du dialogue économique.

L'adoption des recommandations par le Conseil n'équivaut pas à un engagement de les mettre en œuvre. Par conséquent, la surveillance multilatérale glisse

een bilaterale controle tussen de Europese Commissie en de lidstaten. De Commissie bevindt zich dus niet in haar traditionele rol, maar verandert in een soort controleur van de lidstaten. In die cyclus antwoordt België – in al zijn componenten – op de aanbevelingen door een stabiliteitsprogramma voor de begrotingspijler voor te leggen en een nationaal hervormingsprogramma voor de pijler van het economisch beleid.

Die procedure is relatief bureaucratisch, wat het risico met zich kan brengen dat de politieke wereld zich niet naar de voorgestelde programma's schikt. Aan de ene kant speelt de Commissie, die de aanbevelingen formuleert, immers een technocratische rol, terwijl aan de andere kant de Belgische administratie op de aanbevelingen antwoordt. Dat antwoord lijkt meer op een intentieverklaring dan op een verbintenis om bepaalde hervormingen uit te voeren.

## 2. De aanbevelingen aan België

De eerste aanbeveling behelst de begrotingsconsolidatie. Met de installatie van de nieuwe regering, de gewijzigde begrotingstrajecten en economische vooruitzichten, is de aanbeveling van 2014 al ietwat achterhaald. Nochtans blijft de eerbiediging van het stabiliteitspact centraal staan in die aanbeveling. De twee fundamentele criteria in het corrigerende gedeelte blijven de jaarlijkse aanpassing van minstens 0,5 % van het BBP en de eerbiediging van de schuldregel. Die laatste regel is voor België belangrijk, nu voor ons land een driejarige overgangsregeling start om de schuld twintig jaar na de overgangperiode tot 60 % te kunnen terugbrengen.

Waar draait het bij die aanbeveling om? Er moet voldoende snel tot structurele correctie worden overgegaan. Momenteel bestaat er, na het voorbereidend advies van de Europese Commissie, een echt risico op afwijking. België moet dus ofwel die correctiesnelheid kunnen garanderen, ofwel een beroep doen op bepaalde flexibiliteitsclausules waarin is voorzien. Op één van die clausules kan een beroep worden gedaan voor de structurele maatregelen, meer bepaald voor de hervorming van de pensioenen, om de speelruimte te vergroten.

Tevens rijst het probleem van de dwingende instrumenten. De Europese Commissie uit haar relatieve ontevredenheid over de begrotingsregelingen in België. Het nieuwe samenwerkingsakkoord voert het *Fiscal Compact* uit. Wat het begrotingstraject van België betreft, ontbreken echter nog steeds de bedragen van de begrotingstrajecten van de deelstaten en van de

vers une surveillance bilatérale entre la Commission européenne et les États membres. La Commission ne se trouve donc pas dans son rôle traditionnel, mais se transforme en une forme de contrôleur des États membres. Dans ce cycle, la Belgique – dans toutes ses composantes – répond aux recommandations en présentant un programme de stabilité sur le pilier budgétaire et un programme national de réforme sur le pilier des politiques économiques.

Cette procédure est relativement bureaucratique, ce qui peut comporter le risque que le monde politique ne s'approprie pas les programmes présentés. En effet, d'un côté, la Commission, qui émet les recommandations, joue un rôle technocratique et, de l'autre, l'administration belge répond aux recommandations. Cette réponse ressemble plus à une déclaration de bonne intention qu'à un engagement à mener certaines réformes.

## 2. Les recommandations à la Belgique

La première recommandation concerne la consolidation budgétaire. Avec la mise en place du nouveau gouvernement, les trajectoires budgétaires et les prévisions économiques qui ont changé, la recommandation de 2014 est déjà quelque peu périmée. Néanmoins, le respect du pacte de stabilité se trouve toujours au cœur de cette recommandation. Les deux critères fondamentaux, dans le volet correctif, restent l'ajustement annuel d'au moins 0,5 % du PIB et le respect de la règle relative à la dette. Cette dernière règle est importante pour la Belgique, vu qu'elle entre dans un régime transitoire de trois ans, afin que la dette puisse atteindre 60 % vingt ans après la période de transition.

Quels sont les enjeux de cette recommandation? Il est nécessaire d'assurer la vitesse de correction structurelle suffisante. À l'heure actuelle, après l'avis préliminaire de la Commission européenne, un vrai risque de déviation existe. La Belgique doit donc soit arriver à assurer cette vitesse de correction, soit invoquer certaines clauses de flexibilité qui sont prévues. Une de ces clauses pourrait être invoquée par rapport aux mesures structurelles, notamment au niveau de la réforme des pensions, pour augmenter la marge de manœuvre.

Se pose également la question des instruments contraignants. La Commission européenne exprime une relative insatisfaction par rapport aux arrangements budgétaires au sein de la Belgique. Le nouvel accord de coopération met en œuvre le *Fiscal Compact*. Concernant la trajectoire budgétaire de la Belgique, il manque toutefois toujours la somme des trajectoires budgétaires

Federale Staat. Het systeem berust op consensus. Mocht een speler ervan afwijken, dan is er geen controle- of sanctiemechanisme, ook al heeft de Hoge Raad voor financiën een grotere rol gekregen.

Wat de structurele hervormingen betreft, verwijst de heer Vanden Bosch naar de evaluatie van het nationale hervormingsprogramma en het nationale stabiliteitsprogramma van 2012 en 2013 (respectievelijk SWD (2013) 351 en SWD (2014) 402) door de diensten van de Europese Commissie. De Commissie maakt gebruik van twee indicatoren : *limited progress* en *some progress*.

De tweede aanbeveling behelst de fiscaliteit. De Europese Commissie spoort België aan om :

- de belastingdruk op arbeid te verlichten (met name door een *tax-shift*) ;
- te vereenvoudigen ;
- de *loopholes* te dichten ;
- de belastinggrondslagen te verruimen ;
- de btw efficiënter te maken ;
- het aantal aftrekmogelijkheden en vrijstellingsmechanismen te verminderen ;
- de subsidies met schadelijke milieugevolgen te laten uitdoven.

De Commissie hield geen rekening met de aankondigingen door de nieuwe regering en oordeelde dat de vooruitgang beperkt is. Tevens betreurt ze dat het stelsel complexer is geworden, onder andere door de verhoging van het aantal vrijstellingen voor specifieke werknemerscategorieën.

De derde aanbeveling gaat over het gedeelte vergrijzing in de sociale zekerheid en beoogt de beheersing van de overheidsuitgaven op dat gebied. Er is sprake van twee aspecten : de pensioenen en de langdurige zorg. Wat de pensioenen betreft beveelt de Commissie aan :

- de kloof tussen de werkelijke en de wettelijke pensioenleeftijd te verkleinen ;
- de vervroegde pensioneringen te beperken ;
- het actief ouder worden te bevorderen ;

des entités fédérées et du fédéral. Le système est basé sur un consensus. Si un acteur devait dévier, il n'existe pas de mécanisme de contrôle ou de sanction, même si le Conseil supérieur des finances a reçu un plus grand rôle.

Pour ce qui est des réformes structurelles, M. Vanden Bosch se réfère à l'évaluation des services de la Commission européenne du programme national de réforme et du programme de stabilité de 2012 et 2013 (respectivement SWD (2013) 351 et SWD (2014) 402). Deux indicateurs sont utilisés par la Commission : « *limited progress* » et « *some progress* ».

La seconde recommandation concerne la fiscalité ; la Commission européenne exhorte la Belgique à :

- alléger la fiscalité du travail (notamment le « *tax-shift* ») ;
- simplifier ;
- fermer les « *loopholes* » ;
- élargir les assiettes ;
- augmenter l'efficacité de la TVA ;
- réduire les dépenses fiscales et les mécanismes d'exemption ;
- supprimer progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement.

Sans tenir compte des annonces faites par le nouveau gouvernement, la Commission a estimé que le progrès est limité. Elle déplore également que le système soit devenu plus complexe, notamment en augmentant le nombre d'exemptions pour des catégories spécifiques de travailleurs.

La troisième recommandation concerne le volet vieillesse de la sécurité sociale, afin de contenir les dépenses publiques liées au vieillissement de la population. Il est question de deux aspects : les pensions et les soins de longue durée. En ce qui concerne les pensions, la Commission recommande de :

- réduire l'écart entre l'âge effectif et l'âge légal de départ à la retraite ;
- limiter les départ anticipés ;
- promouvoir le vieillissement actif ;

— de wettelijke pensioenleeftijd aan te passen aan de ontwikkeling van de levensverwachting.

De Commissie oordeelde dat enige vooruitgang werd geboekt, maar dat er werk aan de winkel blijft, vooral wat de aanpassing van de wettelijke pensioenleeftijd aan de gestegen levensverwachting betreft.

De vierde aanbeveling behelst de arbeidsmarkt, waar de fundamentele doelstelling het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie is. De aanbevelingen en suggesties zijn de volgende :

— de negatieve financiële prikkels om te gaan werken, beperken ;

— de toegang tot de arbeidsmarkt bevorderen voor outsiders (jongeren, personen met een migratieachtergrond) ;

— de beroepsmobiliteit vergroten ;

— de discrepanties tussen aangeboden en gevraagde vaardigheden aanpakken ;

— overall in het land de partnerschappen tussen openbare diensten versterken om jongeren bijstand te verlenen.

Het gaat in dit geval om vele gewestbevoegdheden. De Commissie oordeelde dat er enige vooruitgang werd geboekt.

De vijfde aanbeveling behelst het concurrentievermogen. Hier wordt België verzocht de volgende maatregelen te treffen :

— het loonvormingsmechanisme, met inbegrip van de loonindexering, hervormen. De loonevolutie moet bij voorkeur aansluiten bij de productiviteit en de economische toestand van een sector en er moet voorzien worden in een correctiemechanisme ;

— de mededinging versterken in de super- en hypermarkten en in de diensten ;

— het gevaar van stijging van de energiekostprijs indijken ;

— innovatie stimuleren onder andere via het wegwerken van administratieve barrières.

De Commissie oordeelde dat de vooruitgang op die gebieden heel beperkt was.

— aligner l'âge légal sur l'augmentation de l'espérance de vie.

La Commission a jugé que certains progrès ont été réalisés, mais qu'il reste du travail, en particulier concernant l'alignement de l'âge légal sur l'augmentation de l'espérance de vie.

La quatrième recommandation a trait au marché du travail, où l'objectif fondamental est d'accroître la participation au marché du travail. Les recommandations et suggestions sont les suivantes :

— diminuer les freins financiers à l'emploi ;

— renforcer l'accès au marché du travail pour les groupes désavantagés (jeunes, travailleurs issus de l'immigration) ;

— améliorer la mobilité professionnelle ;

— remédier à la pénurie de main d'œuvre qualifiée et à l'inadéquation des qualifications ;

— renforcer à travers le pays les partenariats entre les acteurs publiques pour apporter un soutien aux jeunes.

Il s'agit dans ce cas de nombreuses compétences régionales. La Commission a estimé que certains progrès ont été réalisés.

La cinquième recommandation concerne la compétitivité et invite la Belgique à prendre les prochaines dispositions :

— réformer le système de formation des salaires, dont l'indexation. Il est conseillé de faire le lien avec la productivité et la situation économique d'un secteur et d'avoir un mécanisme de correction ;

— renforcer la concurrence, notamment dans la grande distribution et les services ;

— remédier au risque de hausse du coût de l'énergie ;

— encourager l'innovation entre autres par la réduction des obstacles administratifs.

La Commission a estimé que les progrès sont très limités dans ces domaines.

De zesde aanbeveling gaat over het terugdringen van de emissies van broeikasgassen (niet-ETS-activiteiten). Ze past in de EU-2020-Strategie. Het doel is 15 % minder uitstoot dan in 2005. Dat is essentieel een gewestaangelegenheid. De belangrijkste aanbevelingen zijn :

— erop toe te zien dat de bijdrage die van het vervoer moet komen, aansluit bij de doelstelling om de verkeerscongestie te verminderen ;

— duidelijke afspraken te maken over de verdeling van de inspanningen en lasten tussen de federale en de regionale entiteiten.

De Commissie blijft heel kritisch, gelet op de beperkte vooruitgang die geboekt werd.

Men kan besluiten dat de Europese Commissie vindt dat de Belgische overheid weinig heeft ondernomen om zich te conformeren aan de aanbevelingen betreffende de structurele hervormingen. Kennelijk was de politieke wereld vooral met institutionele problemen bezig.

Bovendien zorgen de aanbevelingen voor een politieke kloof tussen links en rechts. Rechts gebruikte de aanbevelingen meestal als een gezagsargument, terwijl links ze verwierp, zowel inhoudelijk als procedureel. Een deel van de inhoud komt immers overeen met thema's die traditioneel door rechts worden verdedigd : het externe concurrentievermogen, de hervorming van de sociale zekerheid, alsook alles wat met aanbodbeleid te maken heeft (arbeidsmarkt, de markt van de effecten en de diensten, ...). Indien de politiek er niet echt achter staat, leidt die oefening vooral tot een relatief bureaucratisch proces.

### 3. Welk nationaal debat ?

Enkele fundamentele vragen over de diverse voorgestelde procedures zijn : hoeveel ruimte is er voor het nationaal debat ? Hoeveel ruimte is er voor reflectie door de Belgische overheidsinstanties, in het bijzonder door de Parlementaire Assemblies ?

Er bestaan verscheidene debatiniveaus. Ten eerste zijn er de aanbevelingen voor nationaal economisch beleid, waarin bepaalde doelstellingen worden vastgelegd, maar waarbij de keuze van de middelen aan de nationale overheid wordt gelaten. De aanbevelingen zijn geen voorschriften die te nemen of te laten zijn. Het gaat geenszins om een lijst met taken waarvan de uitvoering zonder enig debat volstaat. Het is belangrijk

La sixième recommandation a pour objet la réduction des émissions de gaz à effet de serre (hors ETS), qui cadre dans la Stratégie Europe 2020. L'objectif est d'atteindre une réduction des émissions de 15 % par rapport à 2005. Il s'agit d'une matière essentiellement régionale. Les principales recommandations sont :

— faire en sorte que la contribution des transports soit en adéquation avec l'objectif de réduction de la congestion routière ;

— convenir d'une répartition claire des efforts et de la charge entre le niveau fédéral et les entités régionales.

La Commission reste très critique par rapport aux progrès limités qui ont été réalisés.

En conclusion, la Commission européenne estime que les autorités belges ont peu entrepris pour se conformer aux recommandations concernant les réformes structurelles. Il semblerait que le monde politique se soit surtout focalisé sur les questions institutionnelles.

En outre, les recommandations sont politiquement clivantes sur un axe gauche-droite. La droite a généralement utilisé les recommandations comme un argument d'autorité, tandis que la gauche les a rejetés, tant au niveau du contenu que de la procédure. Une partie du contenu coïncide effectivement avec des thèmes qui sont traditionnellement défendus par la droite : la compétitivité extérieure, la réforme de la sécurité sociale, ainsi que tout ce qui touche à la politique de l'offre (le marché du travail, le marché des titres et services, ...). Sans réelle appropriation au niveau politique, cet exercice résulte surtout en un processus relativement bureaucratique.

### 3. Quel débat national ?

Quelques questions fondamentales par rapport aux différentes procédures présentées sont : quelle est la place du débat national ? Quelle est la place pour la réflexion pour les autorités belges et en particulier pour les Assemblées parlementaires ?

Il existe plusieurs niveaux de débat. En premier lieu, il y a les recommandations de politiques économiques nationales, où certains objectifs sont fixés, mais le choix des moyens est laissé aux autorités nationales. Les recommandations ne sont pas très prescriptives, sans marge de manœuvre. Il ne s'agit en aucun cas d'une liste de tâches qu'il suffit d'exécuter sans débat. Il importe de se poser la question comment la Belgique

zich de vraag te stellen hoe België die doelstellingen kan bereiken, hoe het zijn concurrentievermogen kan verbeteren, hoe het de activiteitsgraad van de ouderen kan verhogen, hoe het de pensioenen kan hervormen, ... Voor elk probleem is politieke arbitrage mogelijk. Het gaat om een vrij klassiek parlementair debat.

Ten tweede vormt het proces van het Europees Semester het kader waarin de aanbevelingen passen. Het debat kan ook daarover gaan. Alle procedures die het multilaterale toezicht op en de multilaterale coördinatie van het beleid van de lidstaten organiseren, veranderen mettertijd en zijn stof voor debat, aangezien ze over de nationale beleidsaspecten gaan. Welke vragen kan men zich in die context stellen ? Zijn de doelstellingen en methoden goed ? Moeten de aanbevelingen meer of minder gedetailleerd zijn ? Moet de Commissie prioriteiten vastleggen in de lijst van hervormingen ? Volstaat de verantwoording voor de doelstellingen ? Is de analyse coherent ?

Behalve over het coördinatie- en toezichtsproces kan ook nagedacht worden over het Europees economisch beleid en in het bijzonder over de instrumenten die op Europees niveau niet bestaan en waarvan het ontbreken tot gevolg heeft dat de lidstaten het hele gewicht van de economische aanpassing op nationaal niveau dragen. Over welke fiscale instrumenten kan op Europees niveau meer worden gediscussieerd ? Wat met het fiscaal federalisme, vooral op het niveau van de eurozone ? Is het mogelijk dat er een consequentere Europese begroting komt, waardoor er mogelijkheid tot lenen ontstaat ? Tot besluit, welke toekomst heeft de eurozone ? Wat kunnen we doen aan haar onvoltooidheid ?

Voor wie kan dat debat interessant zijn ? De voorstanders van een federaler of socialer Europa, alsook al wie denkt dat de op nationaal niveau verdedigde maatregelen noodzakelijk maar onvoldoende zijn, hebben daar ongetwijfeld iets over te zeggen.

De Commissie heeft voorstellen gedaan, maar er zijn blokkeringen van lidstaten in de Raad. Het kan dus interessant zijn het standpunt van België in de Raad te kennen en op dat niveau hebben de Kamer en de andere parlementaire instellingen een rol te spelen.

## B. Debat

### 1. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Frédéric Daerden, volksvertegenwoordiger, wenst op enkele opvallende feiten te wijzen. De

peut atteindre ces objectifs, comment elle peut améliorer la compétitivité, comment augmenter le taux d'activité des personnes âgées, comment réformer les pensions, ... Pour chaque questions, des arbitrages politiques sont possibles. Il s'agit d'un débat assez classique au niveau parlementaire.

En second lieu, le processus du Semestre européen constitue le cadre dans lequel les recommandations s'insèrent. Le débat peut également porter là-dessus. Toutes les procédures qui organisent la surveillance et la coordination multilatérale des politiques des États membres évoluent et sont matière à débat, étant donné qu'elles concernent les politiques nationales. Quelles questions se posent dans ce cadre-là ? Les objectifs et la méthode sont-ils les bons ? Faut-il des recommandations plus ou moins détaillées ? La Commission doit-elle établir des priorités entre les différentes réformes ? La justification est-elle suffisante par rapport aux objectifs ? L'analyse est-elle cohérente ?

Au-delà du processus de coordination et de surveillance, la réflexion pourrait également porter sur les politiques économiques européennes et, en particulier, sur les instruments qui n'existent pas au niveau européen et dont l'absence a pour conséquence que les États membres portent au niveau national l'entièreté du poids de l'ajustement économique. Quels instruments fiscaux pourraient être plus discutés au niveau européen ? Qu'en est-il du fédéralisme fiscal, particulièrement au niveau de la zone euro ? Est-il possible d'avoir un budget européen plus conséquent, qui pourrait permettre d'avoir une capacité d'emprunt ? En conclusion, quel futur pour la zone euro ? Que faire de son caractère inachevé ?

Qui pourrait être intéressé par ce débat ? Les partisans d'une Europe plus fédérale ou plus sociale, ainsi que ceux qui pensent que les réformes prônées au niveau national sont nécessaires mais pas suffisantes, ont forcément quelque chose à dire là-dessus.

La Commission a fait des propositions, mais il y a des blocages des États membres au niveau du Conseil. Il serait donc intéressant de connaître la position de la Belgique dans le Conseil et c'est à ce niveau que la Chambre et les autres institutions parlementaires ont un rôle à jouer.

## B. Débat

### 1. Questions et remarques des membres

M. Frédéric Daerden, député, souhaite relever quelques éléments interpellants. La remarque de

opmerking van de heer Vanden Bosch dat de aanbevelingen een politieke splijtzwam zijn, is heel juist. Men kan zich dan ook afvragen of ze niet politiek getint zijn.

De volksvertegenwoordiger is het echter niet eens met het idee dat de aanbevelingen veeleer principiële zijn en de lidstaten vrij laten in de beslissing over het « hoe ». Het voorbeeld van het aanpassen van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting toont dat de Commissie duidelijk aangeeft wat men moet doen en aldus het concept van de principiële aanbeveling overstijgt.

Mevrouw Cécile Thibaut, senator, begrijpt dat de heer Vanden Bosch zich nogal wat zorgen maakt over de karge inzet van de Nationale Parlementen voor het proces. Zijn er succesvolle ervaringen in andere Parlementen ?

## 2. Antwoorden

De heer Vanden Bosch vindt dat de aanbevelingen, die hij een « splijtzwam » noemt, aanvankelijk geenszins een liberale stempel hadden. Bovendien kan de receptie in de lidstaten totaal verschillend zijn. Tevens meent hij dat men het werk van de Europese Commissie vertekent wanneer men zegt dat het politiek getint is. De Commissie werkt regelmatig samen met nationale instellingen (zoals de Nationale Bank of het Planbureau) die vaak tot vergelijkbare vaststellingen komen. Het klopt dat men kritiek kan hebben op de analyse, maar de structuur en het kader bepalen de limieten van de analyse van de Europese Commissie.

Op de vraag van mevrouw Thibaut antwoordt spreker dat de Nationale Parlementen dermate verschillend zijn dat het moeilijk is lessen te trekken uit een goede praktijk van een ander Parlement. Die praktijken kunnen eerst en vooral moeilijk worden geïmporteerd in België, met zijn uniek parlementair stelsel en zijn federaties die evenwaardig zijn. De versplintering van de Parlementaire Assemblees is een gevolg van de versplintering van de uitvoerende macht.

Het Belgisch bestel kan niet worden vergeleken met enig ander federaal bestel. In Duitsland bijvoorbeeld kan de *Bundesrat*, waar de *Länder* samenkomen, zijn mening geven over bepaalde beslissingen vooraleer de Kanselier of een minister zich naar Brussel begeeft, zodat kan worden bepaald wat het Duitse standpunt moet zijn. De hervorming van de Senaat gaat niet die richting uit.

M. Vanden Bosch concernant les recommandations qui seraient politiquement clivantes est tout à fait pertinente. Dès lors, l'on peut se poser la question de savoir si elle ne sont pas politiquement orientées.

Par contre, le député ne partage pas l'idée que les recommandations seraient plutôt principielles et laisseraient la liberté aux États membres de définir le « comment ». L'exemple de l'alignement de l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie montre que la Commission indique clairement ce qu'il faut faire et dépasse ainsi le concept de la recommandation de principe.

Mme Cécile Thibaut, sénatrice, comprend que M. Vanden Bosch est assez préoccupé du peu d'investissement des Parlements nationaux par rapport au processus. Y a-t-il des expériences réussies dans d'autres Parlements ?

## 2. Réponses

M. Vanden Bosch estime que les recommandations qu'il appelle « clivantes » n'avaient en aucun cas au départ un caractère libéral. En outre, la réception au niveau des États membres peut être complètement différente. Il est également d'avis que l'on dénature le travail de la Commission européenne en disant qu'il est politiquement orienté. La Commission travaille d'ailleurs régulièrement avec des institutions nationales (tels la Banque nationale, le Bureau du Plan) qui font souvent des constats similaires. Il est vrai que l'on peut faire des reproches sur l'analyse, mais la structure et le cadre fixent les limites de l'analyse de la Commission européenne.

Quant à la question de Mme Thibaut, l'orateur précise que les Parlements nationaux sont tellement différents qu'il est difficile de tirer un enseignement d'une bonne pratique d'un autre Parlement. Ces pratiques sont tout d'abord difficiles à traduire au niveau belge, avec son système parlementaire unique et ses fédérations qui se trouvent sur un pied d'égalité. Le fractionnement des Assemblées parlementaires résulte du fractionnement de l'exécutif.

Le système belge ne peut être comparé avec aucun autre système fédéral. En Allemagne, par exemple, le *Bundesrat* qui rassemble les régions peut donner son opinion sur certaines décisions avant que la Chancelière ou un ministre ne se rende à Bruxelles afin de préciser quelle devrait être la position allemande. La réforme du Sénat ne va pas dans cette direction.

Bepaalde praktijken in andere landen kunnen de Belgische Parlementaire Assembles inspireren, maar er kan er geen enkele als dusdanig in ons bestel worden overgeplant. Er zijn namelijk structurele hindernissen, bijvoorbeeld inzake capaciteit (parlementaire administratie).

De heer Engels gaat akkoord met de stelling dat de aanbevelingen van de Europese Commissie politiek « splijtend » zijn. Toch staan de categorieën waarin het debat in België wordt gevoerd haaks op de categorieën die door de Commissie worden gehanteerd in haar analyse. Bijgevolg kan in België de Commissie ieders vriend en tegelijk niemand's vriend zijn. De tegenstelling links-rechts, alsook de communautaire tegenstelling, kan men trouwens niet altijd in alle beleidsdomeinen en de verschillende aanbevelingen terugvinden.

Zoals reeds werd aangetoond, is België een « middenmoter » wat de implementatie van de aanbevelingen betreft. Ons land heeft het meest gerealiseerd in het budgettaire luik ; het budgettaire kader is aangepast (onder meer door de omzetting van het *Fiscal Compact*).

Daarnaast zijn er een hoop thema's waar heel weinig vooruitgang is geboekt en waar niet noodzakelijk de scheidingslijn links-rechts terug te vinden is. Spreker haalt het voorbeeld van de *tax shift* aan : deze aanbeveling ligt gevoeliger in bepaalde milieus dan in andere, maar wordt niet altijd in zijn complexiteit goed begrepen waardoor er enige verwarring kan ontstaan in het debat. In de vorige periode, tot juli 2014, is hierin weinig vordering gemaakt ; wanneer men kijkt naar de inspanningen die aangekondigd worden voor de begroting van 2015, komt de Europese Commissie tot dezelfde analyse, namelijk dat er geen sprake is van een echte *tax shift*.

In België wordt het debat voornamelijk gevoerd rond de tegenstelling tussen belasting op arbeid en belasting op kapitaal. Dit is geen relevant onderscheid voor de Commissie, die altijd gepleit heeft voor een visie op hervorming van belastingen die uitgaat van de vraag naar welke belastingen het meest groeiverstorend zijn. Daarbij kunnen bepaalde belastingen op kapitaal of op arbeid heel groeiverstorend zijn en zijn zij bijgevolg te mijden.

Wat het dwingende karakter betreft, kan men algemeen stellen dat de meeste lidstaten, waaronder ook België, de aanbevelingen meer volgen als ze dwingend van aard zijn. In het rapport-De Backer wordt melding

Certaines pratiques dans d'autres pays pourraient inspirer les Assemblées parlementaires belges, mais aucune ne peut être greffée telle quelle sur notre système. Il existe notamment des obstacles structurels, par exemple au niveau de la capacité (administration parlementaire).

M. Engels partage l'avis selon lequel les recommandations de la Commission européenne sont politiquement « clivantes ». Pourtant, les catégories au sein desquelles le débat prend place en Belgique sont en porte-à-faux avec celles que la Commission utilise pour son analyse. Par conséquent, en Belgique, la Commission peut être l'amie à la fois de tout le monde et de personne. L'opposition gauche-droite, pas plus que l'opposition communautaire, ne se retrouve d'ailleurs pas toujours dans tous les domaines politiques et les différentes recommandations.

Comme on l'a vu, la Belgique est un « élève moyen » en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations. C'est sur le plan du volet budgétaire que notre pays s'est montré le plus actif ; le cadre budgétaire a ainsi été adapté (notamment par le biais de la transposition du Pacte budgétaire).

Il y a en outre toute une série de thèmes où l'on a enregistré très peu d'avancées et où l'on ne retrouve pas nécessairement le clivage gauche-droite. L'intervenant prend l'exemple du « *tax shift* » : cette recommandation s'avère plus sensible dans certains milieux que dans d'autres, mais n'est pas toujours bien comprise dans toute sa complexité. Il peut dès lors en résulter une certaine confusion dans le débat. Au cours de la période précédente, s'étalant jusqu'au mois de juillet 2014, peu de progrès ont été enregistrés à cet égard ; quand on considère les efforts annoncés pour le budget 2015, la Commission européenne en arrive à la même analyse, à savoir qu'il n'est pas véritablement question d'un « *tax shift* ».

En Belgique, le débat s'articule principalement autour de l'opposition entre taxation des revenus du travail et taxation du capital. La Commission, qui a toujours plaidé pour une réforme fiscale basée sur la question de savoir quels impôts sont les plus néfastes pour la croissance, ne considère pas cette distinction comme pertinente. À cet égard, certains impôts sur le capital ou sur le travail peuvent être très pénalisants pour la croissance et sont, par conséquent, à éviter.

Concernant le caractère contraignant, on peut généralement affirmer que la plupart des États membres, dont la Belgique, se conforment davantage aux recommandations lorsque celles-ci sont contraignantes. Le

gemaakt van 15 % omzetting. De heer Engels voegt daaraan toe dat dit het percentage « volledige omzetting » betreft. De Commissie rekent ook de aanbevelingen mee die gedeeltelijk zijn omgezet en komt dan tot 40 %. Ook al worden dwingende aanbevelingen strikter opgevolgd, er bestaan uitzonderingen. Zo ontging het veel mensen dat de *tax shift*-aanbeveling kadert in de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden en bijgevolg ook een dwingend karakter heeft.

Ook de aanbevelingen over energie en klimaat lijken vrijblijvend, maar ze zijn gekoppeld aan richtlijnen waar inbreukprocedures kunnen worden opgestart. De Commissie beveelt België aan om tot een interfederaal akkoord te komen dat een instrument is om bepaalde doelstellingen te bereiken. Indien die doelstellingen niet worden behaald, kunnen procedures worden opgestart in het kader van de richtlijnen rond het klimaatbeleid.

De heer De Backer verduidelijkt dat het Europees Semester een relatief nieuwe procedure is, waarbij de interpretatie van bepaalde aanbevelingen en het al dan niet dwingende karakter ervan nog duidelijk moet worden. In die aanbevelingen gaat de Europese Commissie uit van gedegen economische analyses ; over de politieke vertaling ervan kan men in debat treden.

Voor België heeft men vastgesteld dat er problemen zijn met de kost van de vergrijzing en met de loonkosthandicap ten opzichte van nabuurlanden. De oplossingen die worden voorgedragen door de Europese Commissie stonden in het verleden reeds in rapporten van de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO), van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en dergelijke meer en liggen in lijn met een goed beheer van de openbare financiën. Het Parlement moet zeker kritisch blijven tegenover de rol van de Europese Commissie en de andere lidstaten, maar de lidstaten hebben zeker ook de plicht om naar zichzelf te kijken.

In verband met de vraag van mevrouw Thibaut verwijst het Europees parlements lid naar een verslag van het Europees Parlement, dat een samenvatting geeft van de antwoorden op een questionnaire van de *European Centre for Parliamentary Research and Documentation* (ECPRD) betreffende een vraag van de

rapport De Backer fait état d'un taux de transposition de 15 %. M. Engels précise qu'il s'agit là du pourcentage de « transposition complète ». Si la Commission en arrive à un taux de 40 %, c'est parce qu'elle tient également compte des recommandations transposées partiellement. Par ailleurs, même si les recommandations contraignantes font l'objet d'un suivi plus strict, il existe des exceptions. Ainsi, de nombreux observateurs ont perdu de vue que la recommandation sur le « *tax shift* » s'inscrit dans le cadre de la procédure pour les déséquilibres macroéconomiques et qu'elle a également, par conséquent, un caractère contraignant.

Les recommandations sur l'énergie et le climat semblent elles aussi non contraignantes, mais elles sont liées à des directives dans le cadre desquelles des procédures d'infraction peuvent être engagées. La Commission recommande à la Belgique de conclure un accord interfédéral, instrument permettant d'atteindre certains objectifs. Si ces objectifs ne sont pas atteints, des procédures peuvent être engagées dans le cadre des directives sur la politique climatique.

M. De Backer précise que le Semestre européen est une procédure relativement récente, d'où la nécessité d'encore clarifier l'interprétation de certaines recommandations ainsi que leur caractère contraignant ou non. Dans ces recommandations, la Commission européenne se base sur des analyses économiques approfondies ; la traduction politique des recommandations en question peut faire l'objet d'un débat.

Concernant la Belgique, on a constaté que le coût du vieillissement et le handicap salarial par rapport aux pays voisins posaient problème. Les solutions avancées par la Commission européenne figuraient déjà dans des rapports de l'Organisation pour la coopération et le développement (OCDE), du Fonds monétaire international (FMI) et d'autres instances, et elles cadrent avec une bonne gestion des finances publiques. Le Parlement doit assurément garder un œil critique sur le rôle de la Commission européenne et des autres États membres, mais ces derniers doivent aussi pouvoir se remettre en question.

Pour ce qui est de la question de Mme Thibaut, le député européen fait référence à un rapport du Parlement européen reprenant un résumé des réponses à un questionnaire du Centre européen de recherche et de documentation parlementaire (CERDP) en réponse à une question de l'Assemblée nationale française. Ce

Franse Assemblée nationale. Dit verslag is toegevoegd als bijlage. Die vroeg zich af welke procedures er in het raam van het Europees Semester bestaan in elke lidstaat : hoe worden de Nationale Parlementen geïnformeerd ? Kunnen zij de aan de Commissie voorgelegde programma's wijzigen en hoe werkt die procedure ?

*De voorzitter-rapporteur,*

Philippe MAHOUX.

### **BIJLAGE**

1. *Spotlight en Parliament in Europe, n° 2 – November 2014*

rapport est joint comme annexe. Celle-ci se demandait quelles étaient les différentes procédures dans le cadre du Semester européen dans les différents États membres : comment les Parlements nationaux sont informés ? Ont-ils la possibilité de modifier les programmes soumis à la Commission et comment cette procédure fonctionne-t-elle ?

*Le président-rapporteur,*

Philippe MAHOUX.

### **ANNEXE**

1. *Spotlight en Parliament in Europe, n° 2 – November 2014*

**BIJLAGE**

**ANNEXE**

## REVIEW OF STABILITY AND CONVERGENCE PROGRAMMES BY NATIONAL PARLIAMENTS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE EUROPEAN SEMESTER

---

On 6 June 2014, the French National Assembly submitted a request to the ECPRD concerning the scrutiny powers of national Parliaments over the Stability and Convergence Programmes (SCP) that each Member State must present to the European Commission in the framework of the European Semester. The request, addressed to euro area members only, focused on three different questions : 1. What is the procedure followed by each national Parliament to examine the SCP before its submission to the European Commission ? 2. Are national MPs allowed to modify its content ? and 3. If so, how are they allowed to do it ?

Below is a summary of replies received from 15 out of 18 Member States and which cover the large majority of euro area Member States ; only Cyprus, Ireland and Malta are missing.

### 1. Timing and procedure of the review

In most of the euro area Member States there is no special procedure in place for the review of the Stability and Convergence Programmes. In general, scrutiny falls within the context of the normal parliamentary control over the government's action at European level, and for this reason, the review of Stability and Convergence Programmes does not differ much from the examination of any other European matter.

In Austria, Belgium, Finland, France, Germany, Latvia, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Slovakia and Slovenia, Parliaments can focus their scrutiny on the Stability and Convergence Programmes individually in the context of the European Semester, albeit with different powers and with different degrees of effectiveness. In this case the timing by which Parliaments receive the Stability and Convergence Programmes from the respective national governments is of great importance, since much depends on their capacity to examine and offer their input on the draft Stability and Convergence Programmes before they are sent to the European Commission.

However, in Austria, Belgium and Luxembourg, national Parliaments receive the Stability and Convergence Programmes at the same time as the European Commission, thus greatly limiting their capacity of scrutiny. In Belgium the Chambre des Représentants retains an ex-post scrutiny on the government through oral and written questions and through the possibility of bringing up the subject at the same time as the national budget is examined.

In Finland, France, Germany, Latvia, the Netherlands, Portugal, Slovakia and Slovenia, national Parliaments are notified of the Stability and Convergence Programmes before the European Commission is notified, and they can thus express their position ex-ante on the draft program.

Moreover, in some cases, the review of such programmes intertwines with the annual assessment of the national budgetary laws. In Italy and Estonia, for example, the procedure regarding Stability and Convergence Programmes is explicitly connected to the examination of national budgetary laws. Therefore, in both the Italian and Estonian Parliaments the Stability and Convergence Programmes are not formally analyzed on an individual basis, but as part of the broader Economic and Fiscal Document (Documento di Economia e Finanza — DEF) in Italy and the State Budget Act (SBA) in Estonia. In Greece, the Hellenic Parliament has not adopted any special procedures regarding the scrutiny of the European Semester and its programmes. The Hellenic Parliament exerts its power of scrutiny on the Medium-Term Fiscal Strategy Programme, the main national budgetary legislative document.

Spain represents an exception in this panoply due to its procedures and the level of control of the national Parliament may vary from one year to another. In 2013, for example, a debate in the plenary took place on national economic policy, but only after the government had sent the Stability and Convergence Programme to the European Commission. On the other hand, in 2014, there was no plenary debate concerning the Stability and Convergence Programme.

Finally, one has to consider the possibility for national Parliaments to be involved at a later stage, not only at the moment of the presentation of the Stability and Convergence Programme but also at the moment of its revision following notification of Council's recommendations. In this case, only the Italian Chamber of Deputies and the Senate retain a *de facto* scrutiny power at this stage through the examination of the updated DEF.

## **2. Voting and amending powers**

For the scrutiny of the SGP to be most effective, all depends on the possibility of national Parliaments having a vote on the Draft Stability and Convergence Programme, or even amending it. Once again, the situation varies considerably amongst Member States.

In countries such Belgium, Luxembourg and the Netherlands, national Parliaments have a debate but they cannot vote on the Stability and Convergence Programmes, nor can they modify its content.

A specific case is represented by France where the Government, before sending the Stability and Convergence Programme to the European Commission, makes a Declaration on the Stability and Convergence Programme to both the National Assembly and the Senate. The declaration is followed by a debate in both Chambers. Only the National Assembly can vote to approve or reject the declaration of the Government, but cannot modify the content of the programme.

On the other hand, the Estonian Riigikogu, the Italian Chamber of Deputies and the Senate and the Portuguese Assembly of the Republic can express themselves with a vote rejecting, amending and/or approving the document in the context of the European Semester. Only in Portugal the vote, that cannot amend the SGP, is linked directly to the Stability and Convergence Programme, while in the other countries it is a vote that takes place in the context of the broader examination of national budgetary documents.

There are then Member States where national Parliaments put forth their position by offering an opinion on the programme : such is the case in Finland, Germany (Bundestag) and Slovenia, although only in Finland is this opinion binding for the government.

Finally, Latvia represents the only case where the national Parliament can not only vote on the Stability and Convergence Programme, but can also propose amendments to the text.

## **3. Specific parliamentary committee involved**

To conclude, one has also to consider which parliamentary committee has the responsibility to conduct the scrutiny. Generally, it is the European Union Affairs Committee which is informed of the Stability and Convergence Programme and which is in charge of its scrutiny.

However, in Austria, Belgium, France, Greece, Luxembourg, the Netherlands, Portugal and Spain, the debate and the eventual vote of the Stability and Convergence Programme take place in a plenary session.

In Italy it is the Budget Committee which is responsible for the examination of the DEF, whilst in the German Bundesrat, it is the Conference of Ministers of Finance which is informed of the text.

Finally, in Finland, Estonia and Slovenia, the European Union Affairs Committees are the sole bodies responsible for the entire process of scrutiny, while in Latvia and Slovakia the EU Affairs Committees are joined by the Budget Committees in the responsibility to propose amendments to the text.

<b>Country</b>	<b>Information to the Parliament</b>	<b>Scope of action of the Parliament</b>
Austria	Sent to the European Commission and to the Nationalrat at the same time	Only the Nationalrat (2nd Chamber) receives the document.
Belgium	Sent for information to the Chambre des représentants.	The Chamber can hold a debate.
Estonia	The government informs the Riigikogu in the framework of the State Budget Act. The Committee on EU Affairs is informed by the government before the final adoption of the SCP. The government takes the opinions of the Riigikogu into consideration.	Formally only the budget strategy is submitted to the Riigikogu.
Finland	The Government must present the draft SCP to the Grand Committee (Committee on EU Affairs).	If the Grand Committee (Committee on EU Affairs) issues an opinion, this is normative for the Government.
France	The Government makes a declaration to both Chambers on the SCP before sending it to the EC.	The Assemblée Nationale can vote on the declaration but cannot modify the content of the programme.
Germany	The Government must provide information to the Bundestag. Specific organs coordinated by the Bundesrat (Stability Council and the Conference of the Ministers of Finance) are submitted the SCP before it is sent to the European Commission.	The Bundestag may deliver an opinion which the Federal Government shall use as basis for negotiations.  The bodies coordinated by the Bundesrat cannot modify the SCP.
Greece	No special procedures were adopted.	The Parliament (Economic Affairs Committee and the Plenary) discuss and adopt the Medium term Fiscal Strategy Program 2015-2018.
Italy	The SCP is part of the DEF (Economic and Fiscal Document) and both the Camera and the Senato receive the draft from the Government	The Parliament can modify the content of the DEF before sending it to the EU institutions, and the DEF once updated following the recommendations of the EU Council.
Latvia	The European Affairs Committee of the Saeima examines the SCP prepared by the Ministry of Finance	The European Affairs Committee of the Saeima can decide on amendments to the document and gives approval for the communication to the European Commission.
Luxembourg	The Government presents the SCP to the Finance and Budget Committees jointly.	The Parliament cannot change the SCP.
Netherlands	The 1st and 2nd Chamber are informed about the SCP before the governments sends it to the EC	The two Chambers can have a debate on the SCP but cannot modify it.
Portugal	The SCP is sent to the Assembleia before the Government sends it to the EC	The Parliament can debate the SCP in the Plenary Session and vote motions to either approve or reject it.

Slovakia	The Government submits the SCP to the Národnej Rady before sending it to the EC.	The Národnej Rady can debate the proposed draft document both in Committees (EU Affairs and Finance and Budget) and Plenary.
Slovenia	The Government forwards the SCP to the Drzavni Zbor	A general decision can be taken and the Committee on EU Affairs calls upon the Government to examine the proposals adopted and integrate them into the final text.
Spain	The Government informs the Parliament after sending the SCP to the EC	The Congreso can debate the SCP at committee or Plenary level but cannot modify the SCP and there is no voting unless a motion on the SCP is set-up.

Directorate for Relations with National Parliaments - Institutional Co-operation Unit [www.europarl.europa.eu/relnatparl](http://www.europarl.europa.eu/relnatparl)

Source: European Centre for Parliamentary Research & Documentation (ECPRD)

Author, contact: Paolo Atzori, [paolo.atzori@ep.europa.eu](mailto:paolo.atzori@ep.europa.eu)