

NOTA

| | |
|----------|---|
| van: | het Praesidium |
| aan: | de Conventie |
| Betreft: | de financiën van de Unie: ontwerp-artikelen 38-40 |

Titel VII: De financiën van de Unie

De ontwerp-artikelen 38 en 39 zijn rechtstreeks gebaseerd op de conclusies van werkgroep IX.

Met betrekking tot de jaarlijkse begrotingsprocedure, waarvan de kernelementen in artikel 40 zouden worden neergelegd, moet worden geconstateerd dat de Conventie de voorstellen van de werkgroep niet kan steunen. Toch zijn uit het debat geen alternatieven naar voren gekomen. Derhalve zou een passend gremium, bijvoorbeeld een kleine studiegroep, zich nader op deze kwestie moeten beraden, zodat het praesidium en de Conventie gedetailleerde voorstellen voor deel II van het Verdrag kunnen formuleren inzake de vereenvoudiging van de jaarlijkse procedure en de mogelijkheid om de financiële vooruitzichten in de Grondwet te verankeren.

Voorlopig bevat artikel 40 een schema van de procedure, dat een afspiegeling is van de grootste gemene deler van de standpunten die door de Conventieleden zijn geformuleerd. In dit verband zij gememoreerd dat de verankering in de Grondwet van de financiële vooruitzichten en met name van het mechanisme voor de bindende meerjarige uitgavenmaxima voor verscheidene leden van de Conventie een conditio sine qua non is voor iedere vereenvoudiging van de jaarlijkse procedure.

DE FINANCIEN VAN DE UNIE

ARTIKEL 38 TOT EN MET 40

Artikel 38: De middelen van de Unie

De begroting van de Unie wordt, onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen gefinancierd.

De Raad stelt met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, de bepalingen inzake het stelsel van eigen middelen van de Unie vast, waarvan hij de aanneming door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt.

Toelichting

Dit artikel correspondeert met het huidige artikel 269 VEG:

"De begroting wordt, onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen gefinancierd.

De Raad stelt met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, de bepalingen inzake het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschap vast, waarvan hij de aanneming door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt."

In haar verslag heeft de werkgroep "Vereenvoudiging" de doorslaggevende rol van de Raad op het gebied van de vaststelling van het stelsel voor de middelen van de Unie ondubbelzinnig erkend, voorzover die naderhand moet worden aangenomen door de lidstaten. Die aanpak is in de Conventie niet op bezwaren gestuit.

Het praesidium sluit zich aan bij de conclusies van de werkgroep en legt de ongewijzigde tekst van artikel 269 VEG voor. Wel moet de Conventie zich bewust zijn van de complexe problematiek die in deze bepaling verscholen zit.

Artikel 269 VEG zoals het er nu uitziet houdt in dat bepalingen inzake het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschap met eenparigheid van stemmen moeten worden vastgesteld. Die bepalingen zijn evenwel niet bindend: de rol van de Raad gaat niet verder dan het aanbevelen van aanneming door de lidstaten. Het praesidium heeft zich dan ook afgevraagd of deze procedure ook met een veel groter aantal lidstaten geschikt zal zijn voor het vaststellen van de nodige maatregelen ter financiering van het beleid van de Unie. De vraag rijst of het in een grotere Unie nog mogelijk zal zijn de financiering te regelen met besluiten die met eenparigheid van stemmen moeten worden vastgesteld en door alle lidstaten moeten worden aangenomen.

Vraag is ook of de Unie met de huidige procedure in “echte” eigen middelen kan voorzien.

De Unie haalt haar eigen middelen uit de ontvangsten waarmee de begroting wordt gefinancierd, en die haar van rechtswege toekomen in het kader van het jaarlijkse maximum dat in de financiële vooruitzichten als percentage van het bruto nationaal product van de Unie wordt vastgesteld. De eigen middelen komen momenteel uit vier bronnen:

- de landbouwheffingen*
- de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief*
- een percentage van het bedrag voortvloeiend uit de toepassing van een uniform percentage op de BTW-grondslag die is vastgesteld volgens communautaire voorschriften*
- het bedrag voortvloeiend uit de toepassing van een in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure vast te stellen percentage op de som van het bruto nationaal product van alle lidstaten (op uniforme wijze berekend volgens communautaire voorschriften).*

De eerste twee categorieën zijn steeds minder belangrijk, maar wat de laatste twee betreft is een aantal Conventieleden van mening dat het hier niet om echte eigen middelen gaat, maar om nationale bijdragen. Deze Conventieleden ¹ willen dat de Unie over autonome middelen beschikt, in de vorm van een Europese belasting of als onderdeel van de nationale belastingen, waarbij de fiscale druk voor de burgers niet hoeft te stijgen. In deze optiek gaat het in de eerste plaats om de transparantie: de Europese burgers behoren te weten hoe en in welke mate zij de Unie financieren.

Is een dergelijke ontwikkeling mogelijk met de procedure van artikel 269 VEG zoals die er nu uitziet?

Wordt de procedure veranderd en de noodzaak van aanneming op nationaal niveau geschrapt, dan betekent dit hoe dan ook dat de Unie er een bevoegdheid bij krijgt, waarmee rekening moet worden gehouden in titel III van de Grondwet.

Het praesidium vestigt de aandacht van de Conventie op deze problematiek en hoopt dat het debat in plenaire zitting exactere aanwijzingen zal opleveren over de beleidslijn die moet worden gevolgd. In de tussentijd heeft het besloten artikel 269 VEG in de huidige versie voor te leggen alvorens eventuele wijzigingen voor te stellen.

Artikel 39: De budgettaire en financiële beginselen

1. Alle ontvangsten en uitgaven van de Unie moeten voor elk begrotingsjaar worden geraamd en opgenomen in de begroting, overeenkomstig de bepalingen van deel II van de Grondwet.
2. De ontvangsten en uitgaven van de begroting moeten in evenwicht zijn.
3. De uitgaven opgevoerd op de begroting worden toegestaan voor de duur van het begrotingsjaar in overeenstemming met de in artikel B bedoelde wet (*deel II, voorheen 279: het financieel reglement*).

¹ *Er zijn verschillende bijdragen terzake ingediend.*

4. De uitvoering van uitgaven opgevoerd op de begroting vereist de voorafgaande vaststelling van een bindende rechtshandeling die een rechtsgrond geeft aan de actie van de Unie en aan de uitvoering van de uitgave in overeenstemming met de in artikel B bedoelde wet (*deel II, voorheen 279: het financieel reglement*). Die handeling moet de vorm hebben van een Europese wet, een Europese kaderwet, een Europese verordening of een Europees besluit.
5. Teneinde de begrotingsdiscipline te verzekeren, doet de Commissie geen voorstellen voor handelingen van de Unie, brengt zij geen wijzigingen in haar voorstellen aan en neemt zij geen uitvoeringsmaatregelen aan die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de begroting, zonder de verzekering te geven dat die voorstellen of maatregelen gefinancierd kunnen worden binnen de grenzen van de eigen middelen van de Unie.
6. De begroting van de Unie wordt uitgevoerd volgens het beginsel van goed financieel beheer. De lidstaten en de Unie werken samen om te verzekeren dat de op de begroting opgevoerde kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt.
7. De Unie en de lidstaten bestrijden fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, in overeenstemming met de bepalingen van artikel Z (*deel II, voorheen 280 VEG*).

Toelichting

Dit artikel bevat de beginselen die ten grondslag liggen aan de financiën van de Unie, zoals genoemd¹ in het verslag van werkgroep IX:

- *Lid 1 geeft het beginsel van eenheid van de begroting uit artikel 268 VEG weer: "Alle ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap, met inbegrip van die welke betrekking hebben op het Europees Sociaal Fonds, moeten voor elk begrotingsjaar worden geraamd en opgenomen in de begroting."*

¹ *Het beginsel van toereikende middelen, dat in het verslag van de werkgroep werd genoemd, is hier achterwege gelaten omdat het reeds door ontwerp-artikel 3, lid 5, (CONV 528/03) wordt bestreken.*

De verwijzing naar het Europees Sociaal Fonds, die achterhaald is, wordt geschrapt. De verwijzingen naar deel II van de Grondwet zijn bedoeld om, in afwachting van een standpunt van de Conventie, rekening te houden met de bijzondere regeling voor de financiering van bepaalde beleidstakken. Het gaat met name om het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, die thans onder artikel 268, tweede alinea, en de artikelen 28 en 41 VEU vallen, en om het Europees Ontwikkelingsfonds.

- *Lid 2 correspondeert met het beginsel van evenwicht tussen uitgaven en ontvangsten, dat nu in artikel 268, derde alinea, staat: "De ontvangsten en uitgaven van de begroting moeten in evenwicht zijn."*
- *Lid 3 bevat het beginsel van de jaarperiodiciteit van de begroting, dat nu in artikel 271, eerste alinea, VEG staat: "De uitgaven opgevoerd op de begroting worden toegestaan voor de duur van een begrotingsjaar, voorzover niet anders wordt bepaald in het ter uitvoering van artikel 279 vastgestelde reglement." In de Franse tekst is de duur van het begrotingsjaar gepreciseerd.*

Het ter uitvoering van artikel 279 vastgestelde reglement is het financieel reglement, dat o.m. voorziet in een beperkte mogelijkheid om kredieten van het ene begrotingsjaar naar het andere over te dragen. Het financieel reglement zou volgens ontwerp-artikel 24 een wet moeten worden.

- *De leden 4 en 5 zijn twee toepassingen van hetzelfde beginsel: enerzijds vereist de opvoering van kredieten op de begroting het bestaan van een bindende rechtshandeling, maar anderzijds moet de Commissie, wanneer zij een besluit voorstelt, rekening houden met de gevolgen ervan voor de begroting.*

Lid 4 correspondeert met het voorstel van werkgroep IX, die zich op haar beurt gebaseerd heeft op artikel 36 van het Interinstitutioneel akkoord van 9 mei 1999 over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure: "Krachtens het stelsel van het Verdrag vereist de uitvoering van de in de begroting opgenomen kredieten voor communautaire acties de voorafgaande vaststelling van een basishandeling. Een "basishandeling" is een wetgevingshandeling van afgeleid recht die een rechtsgrond geeft aan de communautaire actie en aan de uitvoering van de desbetreffende in de begroting opgenomen uitgave. Deze handeling moet de vorm hebben van een verordening, een richtlijn, een beschikking of een besluit. Aanbevelingen en adviezen, alsook resoluties en verklaringen zijn geen basishandelingen."

Het Interinstitutioneel akkoord voorziet in zeer beperkte uitzonderingen op die regel. Zodra het algemene beginsel in de Grondwet is neergelegd, zouden die uitzonderingen in het in artikel 279 VEG bedoelde financieel reglement moeten worden opgenomen.

Lid 5 correspondeert met artikel 270 VEG: "Teneinde de begrotingsdiscipline te verzekeren, doet de Commissie geen voorstellen voor communautaire handelingen, brengt zij geen wijzigingen in haar voorstellen aan en neemt zij geen uitvoeringsmaatregelen aan die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de begroting, zonder de verzekering te geven dat die voorstellen of maatregelen gefinancierd kunnen worden binnen de grenzen van de eigen middelen van de Gemeenschap die voortvloeien uit de door de Raad krachtens artikel 269 vastgestelde bepalingen."

- *Lid 6 gaat over de uitvoering van de begroting en plaatst het beginsel van goed financieel beheer, dat nu in artikel 274 VEG staat, in een ruimere context. Zo is de vermelding van de Commissie in dit artikel vervangen door een vermelding van de Unie. Dit beginsel belangt immers niet alleen de Commissie aan. Alle instellingen dragen een deel van de verantwoordelijkheid voor het beheer van de financiën van de Unie. Het Europees Parlement bijvoorbeeld moet dit beginsel in aanmerking nemen wanneer het de Commissie kwijting verleent. Artikel 274, tweede alinea, bevestigt deze benadering ten dele voor wat de uitvoering door de andere instellingen van hun eigen afdeling van de begroting betreft.*

Lid 6 loopt overigens niet vooruit op de verantwoordelijkheid van de Commissie bij de uitvoering van de begroting. De respectieve verantwoordelijkheden van de instellingen en de lidstaten bij het beheer van de begroting zullen worden vermeld in de bepalingen van deel II van de Grondwet.

Dit beginsel belangt de lidstaten aan voorzover ook zij een rol spelen bij de uitvoering van de begroting.

Het huidige artikel 274 VEG bepaalt: "De Commissie voert de begroting overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 279 vastgestelde reglement uit onder haar eigen verantwoordelijkheid, binnen de grenzen der toegekende kredieten en met het beginsel van goed financieel beheer. De lidstaten werken met de Commissie samen om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt. Het reglement voorziet in de wijze waarop en de mate waarin iedere instelling haar eigen uitgaven doet."

- *Lid 7 is gebaseerd op het eerste deel van artikel 280, lid 1, dat als volgt luidt: "De Gemeenschap en de lidstaten bestrijden fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, met overeenkomstig dit artikel te nemen maatregelen die afschrikkend moeten werken en in de lidstaten een doeltreffende bescherming moeten bieden."*

Artikel 40: De begrotingsprocedure van de Unie

Het Europees Parlement en de Raad stellen, op voorstel ¹ van de Commissie, overeenkomstig de in artikel W bepaalde regels (*voorheen 272 VEG, deel II van de Grondwet*) de jaarlijkse begroting van de Unie vast.

De begroting van de Unie wordt vastgesteld met inachtneming van de in artikel Y (*deel II van de Grondwet*) bedoelde meerjarige financiële vooruitzichten.

Toelichting

In de bespreking op 5 en 6 december 2002 heeft de Conventie de voorstellen van werkgroep IX inzake de gedetailleerde voorschriften voor de jaarlijkse begrotingsprocedure niet gesteund. Toch is er een zekere consensus ontstaan over het beginsel dat de twee geledingen van de begrotingsautoriteit, het Europees Parlement en de Raad, gezamenlijk de begroting moeten vaststellen, op basis van een aangepaste codecisieprocedure. De nadere bijzonderheden die in deel II van de Grondwet moeten worden opgenomen ter vereenvoudiging van het huidige artikel 272, moeten later worden bepaald.

Opgemerkt zij dat de voorgestelde formulering van artikel 40, in vergelijking met de beschrijving van de "wetgevingsprocedure" in ontwerp-artikel 25, niet voorziet in stopzetting van de procedure als er geen akkoord is. Een begrotingsprocedure kan immers niet worden "stopgezet", want de Unie kan niet zonder begroting. De gedetailleerde procedure is juist bedoeld om het antwoord te geven op de vraag "wat als Parlement en Raad het niet eens zijn?".

¹ Met de formulering "op voorstel van de Commissie" wordt niet vooruitgelopen op de stemregels in de Raad, die het onderwerp zullen zijn van de "in artikel W bepaalde regels". Het is niet de bedoeling de consequenties die aan het initiatief van de Commissie verbonden zijn, tot de begrotingsprocedure uit te breiden.

De Conventie heeft ook met belangstelling kennis genomen van het voorstel om de financiële vooruitzichten, die nu in een interinstitutioneel akkoord zijn opgenomen, in de Grondwet te verankeren. Veel Conventieleden vinden dat de vooruitzichten sinds hun invoering in 1988 hebben bijgedragen aan de stabiliteit en de naleving van de begrotingsdiscipline. Eigenlijk moet er op worden gewezen dat het verslag van werkgroep IX de vereenvoudiging van de jaarlijkse begrotingsprocedure verbindt aan de opneming van de financiële vooruitzichten in de Grondwet, zodat deze juridisch bindend worden.

Als dit beginsel in deel I zou worden opgenomen, zal de Conventie later een rechtsgrondslag moeten opnemen in deel II van de Grondwet en moeten besluiten welke elementen van de perspectieven rechtstreeks in de Grondwet behoren te worden neergelegd. Ook de procedure voor de aan-neming van de wet over de financiële vooruitzichten zou in de rechtsgrondslag in deel II moeten worden bepaald.

Concluderend kan worden opgemerkt dat in artikel 40 een procedure wordt voorgesteld die de grootste gemene deler vormt van de opvattingen van de Conventieleden. Aangezien het debat in de plenaire zitting geen alternatieven heeft opgeleverd, is nader beraad in een kleine denkgroep nodig, die zich zal buigen over de jaarlijkse begrotingsprocedure en de rechtsgrondslag voor de aan-neming van de financiële vooruitzichten en de werkingssfeer daarvan, die in deel II van de Grond-wet moeten worden opgenomen.
