

CONV 730/03

CERCLE III 7

VERSLAG

van:	de voorzitter van de Studiegroep eigen middelen
aan:	de leden van de Conventie
Betreft:	Eindverslag van de Studiegroep eigen middelen

1. De studiegroep eigen middelen heeft haar beraadslagingen tijdens de vergadering van 6 mei 2003 afgesloten met de behandeling van het ontwerp-verslag dat haar door de voorzitter, de heer Iñigo Méndez de Vigo, was voorgelegd. Tijdens de vorige vergaderingen had de studiegroep de vraagstukken besproken die onder het door het Praesidium verleende mandaat vallen.
2. Uit de besprekingen in de studiegroep is naar voren gekomen dat in het vraagstuk van de financiële middelen van de Unie **drie niveaus** in aanmerking moeten worden genomen: de grondwet, de middelenregeling en de omvang van de jaarlijkse begroting.
3. De studiegroep vindt dat aan de eigen middelen een artikel moet worden gewijd in deel I van de Grondwet. Dat artikel moet de besluitvormingsprocedure behelzen.

4. Volgens de studiegroep kan de **benaming** "eigen middelen" verwarring wekken. Sommigen vragen zich af of de termen "middelen van de Unie" of "begrotingsmiddelen van de Unie" de transparantie niet ten goede zouden komen. Toch moet het concept "eigen middelen", in de zin van middelen die van rechtswege aan de Unie toekomen, worden behouden. De Grondwet moet in het betrokken artikel van deel I het idee verankeren dat de Unie gefinancierd wordt met middelen die haar van rechtswege toekomen.
5. Uitgaande van een constitutionele redenering is de studiegroep van mening dat vraag c) van het mandaat vóór de andere vragen moet worden behandeld:

"c) Beantwoorden de huidige eigen middelen aan de verwachtingen van de burger op het gebied van billijkheid en transparantie?"

6. Volgens de studiegroep moet het antwoord op deze vraag gezocht worden in **de beginselen** waarop de financieringsregeling geïnspireerd moet zijn en die op passende wijze moeten worden weergegeven in de Grondwet:
 - Het beginsel van transparantie van de financiering van de Unie: de burgers zouden moeten kunnen weten hoeveel de Unie kost en inzicht moeten kunnen hebben in de financiering ervan. Volgens de studiegroep speelt dat beginsel, dat van algemene strekking is en door de Unie in haar optreden op alle terreinen als leidraad moet worden gebruikt, een bijzondere rol op het gebied van de middelen, in de logica van het dichterbrengen van de Unie bij de burgers, het sluitstuk van de Verklaring van Laken.

In dezelfde gedachtengang van het dichterbrengen van de Unie bij haar burgers, heeft de studiegroep beklemtoond hoe belangrijk een grotere democratische controle op de daadwerkelijke resultaten van de uitgaven in het licht van vooraf vastgestelde doelstellingen is voor de transparantie. Efficiëntie is namelijk ook een bron van legitimiteit.

- Het beginsel van instemming met de belasting ¹: de financieringsregeling van de Unie moet aan de goedkeuring en het toezicht van de parlementaire vertegenwoordiging van de burgers worden onderworpen. Dit is een elementair democratisch beginsel van de rechtsstaat. De parlementaire vertegenwoordiging van de burgers moet in ieder geval op doeltreffende wijze worden betrokken bij de besluitvorming inzake middelen, hetzij via de nationale parlementen, hetzij via het Europees Parlement. ²
- Het beginsel van toereikendheid van de middelen: de financieringsregeling moet de Unie in staat stellen haar doelstellingen te bereiken. Dat is het begrotingsaspect van het reeds in artikel 6, lid 4, van het VEU verankerde beginsel: "de Unie voorziet zich van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en haar beleid ten uitvoer te leggen." Dat beginsel moet worden gehandhaafd in de titel over financiën van deel I van de Grondwet, in een licht gewijzigde redactie: "de Unie voorziet zich van de passende middelen om haar doelstellingen te verwezenlijken en haar beleid ten uitvoer te leggen".
- Het beginsel van billijkheid ten aanzien van de lidstaten: de financieringsregeling van de Unie moet gebaseerd zijn op de draagkracht die wordt afgeleid uit de relatieve rijkdom van de lidstaten, voornamelijk uitgedrukt in BNP. Sommige leden van de studiegroep wezen er in dat verband op dat volgens het protocol betreffende economische en sociale samenhang de elementen van degressie van de financieringsregeling van de Unie geleidelijk moeten worden gecorrigeerd. Bepaalde leden memoreerden dat de billijkheid van de begrotingsregeling niet alleen steunt op het gedeelte inkomsten, maar ook op de herverdeling via het gedeelte uitgaven. ³

7. In het licht van deze beginselen heeft de studiegroep de vraagstukken met betrekking tot de besluitvormingsprocedure die onder de eerste twee vragen van het mandaat vallen, gezamenlijk behandeld:

- a) *Moet het Raadsbesluit in de procedure van artikel 269 met eenparigheid van stemmen worden genomen? Wat moet de rol van het Europees Parlement zijn?*

¹ Eén van de leden van de groep is het niet eens met de inhoud van deze alinea.

² Sommige leden van de studiegroep beklemtoonden dat de nationale parlementen regelmatig betrokken moeten worden bij het debat over de begroting van de Unie.

³ Enkele leden van de studiegroep achten het van essentieel belang het verband dat tussen de richtsnoeren voor het economisch beleid van de Unie en haar prioriteiten op begrotingsgebied moet bestaan, als begrotingsbeginsel wordt bevestigd.

b) *Moet, in de procedure van artikel 269, het vereiste van aanneming door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen worden gehandhaafd, of moet de financiering een bevoegdheid van de Unie worden?*

8. De **besluitvormingsprocedure** staat momenteel in het tweede lid van artikel 269 van het VEG:

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

9. Dat artikel bepaalt dat de bepalingen betreffende het stelsel van de eigen middelen van de Unie met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Maar het gaat niet om bindende bepalingen, aangezien de Raad zich ertoe beperkt de ratificering ervan aan de lidstaten aan te bevelen. Het is een zeer zware besluitvormingsprocedure. De studiegroep heeft zich afgevraagd of deze procedure kan waarborgen dat in de toekomst de voor de financiering van het beleid van de Unie vereiste maatregelen worden aangenomen, met name gelet op de wet van het aantal.

10. De meerderheid van de leden van de studiegroep heeft voorgesteld om in het artikel van deel I van de grondwet betreffende het stelsel van middelen een onderscheid te maken tussen twee rechtsgrondslagen met twee onderscheiden procedures:

- De rechtsgrondslag betreffende de vaststelling van het maximum der eigen middelen en dus van de omvang van de begroting van de Unie alsmede het creëren van nieuwe middelen, waarvoor de zwaarste procedure van de grondwet zou gelden, hetgeen neerkomt op de huidige procedure van artikel 269: aanneming door de Raad met eenparigheid van stemmen van de bepalingen waarvan hij de aanneming door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt.¹

¹ Enkele leden van de studiegroep stellen voor erin te voorzien dat de besluitvormingsprocedure in de toekomst kan worden gewijzigd door middel van diezelfde procedure.

- De rechtsgrondslag betreffende de concrete nadere voorschriften betreffende de middelen van de Unie, volgens een minder zware procedure: aanneming door de Raad met gekwalificeerde meerderheid [of supergekwalificeerde meerderheid indien de grondwet in deze stemregel voorziet] met instemming van het Europees Parlement. De vereiste van nationale ratificatie zou verdwijnen, aangezien de parlementaire vertegenwoordiging gewaarborgd wordt door het Europees Parlement.¹

11. De meeste leden van de studiegroep vinden dat in deel I van de Grondwet ook de kwestie van de **hiërarchie tussen het stelsel van de middelen van de Unie**, en met name het maximale bedrag van deze middelen, enerzijds, en het **meerjarenfinancieringskader**, anderzijds, moet worden geregeld.
12. De studiegroep begrotingsprocedure heeft namelijk aanbevolen om de financiële vooruitzichten in de Grondwet te verankeren. Aldus zouden deze juridisch bindend worden. Volgens deze studiegroep moet in de Grondwet het beginsel worden opgenomen krachtens hetwelk het financiële kader de bindende bedragen van de jaarlijkse maxima voor de vastleggingskredieten bepaalt per rubriek binnen de grenzen van de eigen middelen van de Unie, alsmede het bedrag van het jaarlijkse maximum voor de betalingskredieten die in ieder geval het maximum voor de eigen middelen niet te boven mogen gaan. Derhalve moet het juridische verband tussen deze verschillende maxima en de besluiten van afgeleid recht ter vaststelling daarvan (de wet betreffende het financiële kader en die betreffende de eigen middelen) duidelijk worden vastgesteld. De jaarlijkse begroting waarbij de effectieve terbeschikkingstelling van middelen wordt bepaald, moet op haar beurt het financiële kader in acht nemen.
13. Volgens de studiegroep moet in de titel over financiën in deel I van de Grondwet duidelijk het beginsel worden opgenomen volgens hetwelk het maximum van de eigen middelen bindend is voor het meerjarig financieel kader, dat op zijn beurt bindend is voor de jaarlijkse begroting.

¹ Enkele leden van de studiegroep zijn van oordeel dat het maximum en de nadere voorschriften betreffende de middelen onlosmakelijk verbonden zijn en dat het geheel onderworpen moet blijven aan de huidige procedure van artikel 269 VEG.

14. Ten aanzien van de derde vraag van haar mandaat:

"d) Kunnen deze middelen met behulp van de huidige besluitvormingsprocedure substantieel worden gewijzigd?".

heeft de studiegroep rekening gehouden met het feit dat het stelsel van de financiering van de Unie zelf, **de aard van en de nadere voorschriften betreffende de middelen** een vraagstuk is dat tot het afgeleide recht behoort en het voorwerp zal uitmaken van de wet die krachtens de in de Grondwet vastgestelde rechtsgrondslag zal worden aangenomen.

15. De leden van de studiegroep zijn in ieder geval ingegaan op het vraagstuk van de ontwikkeling van het stelsel van de middelen. Er werden twee uiteenlopende standpunten verwoord:

- a) Sommigen willen dat het stelsel van de Unie evolueert in de richting van ontvangsten van fiscale aard. Volgens hen zouden de stabiliteit en de transparantie van het stelsel beter worden gewaarborgd door Europese belastingen, die in geen geval een verhoging van de totale belastingdruk op de belastingplichtigen mogen betekenen. Onder de leden van de studiegroep die een dergelijke ontwikkeling voorstaan, zijn opnieuw twee categorieën te onderscheiden:
 - diegenen die vinden dat het afgeleid recht toekomt een dergelijk type middelen vast te stellen en dat geen enkele wijziging nodig is om te besluiten tot invoering van een Europese belasting of tot deelneming in een nationale belasting indien de politieke wil daartoe bestaat. Zij betogen dat de Unie reeds over twee soorten middelen beschikt: de traditionele middelen van fiscale aard en de uit BTW afkomstige middelen;
 - diegenen die vinden dat iedere onzekerheid uit de weg moet worden gegaan en in de rechtsgrondslag van de Grondwet uitdrukkelijk moet worden voorzien in de mogelijkheid om middelen van fiscale aard in te voeren.

- b) Volgens anderen biedt het huidige stelsel van middelen voldoende zekerheid en billijkheid. Sommigen onder hen willen dat de middelen uit het BNP, die een grotere billijkheid garanderen aangezien zij op de relatieve welvaart van de staten gebaseerd zijn, een nog grotere plaats innemen in het stelsel. Zij zijn gekant tegen het idee dat in de rechtsgrondslag van deel I van de Grondwet zal worden voorzien in de uitdrukkelijke mogelijkheid om fiscale middelen in het leven te roepen.

16. Tot slot stelde de studiegroep dat met de huidige rechtsgrondslag in nieuwe middelen, daaronder begrepen belastingmiddelen, kan worden voorzien ¹.

¹ Enkele leden van de studiegroep zijn evenwel van mening dat een zo zware besluitvormingsprocedure als die waarin wordt voorzien, het creëren van nieuwe middelen niet zal vergemakkelijken.