

14 september 1969 IX → 990 PARASS
 cc. T
 Rapport n. 6 over de begroting DIE/AR
 Datum: 9 april 1970
 Nr. 373
 14 APR 1970
 10 APR 1970

Van: DIE
 Aan: M via DGES en S
 Onderwerp: Begrotingsbevoegdheden Europees Parlement

Ten behoeve van gesprek met Commissie voor buitenlandse zaken
aanstaande maandag

Met het oog op de bespreking met de Kamercommissie over de begrotingsbevoegdheden van het Europees Parlement laat ik hieronder een aantal gegevens volgen die U bij Uw interventie zoudt kunnen gebruiken. Een en ander is toegespitst op de wens van de Kamerleden om het Europees Parlement het recht te geven om de begroting van de Gemeenschappen te verwerpen.

1. Voorgeschiedenis

Het Europees Parlement dat overeenkomstig artikel 236 van het EEG-Verdrag over de voorgestelde verdragswijziging dient te worden geraadpleegd, heeft in een resolutie dd. 10 december 1969 (bijlage I) commentaar geleverd op de Commissievoorstellen tot invoering van eigen middelen en tot uitbreiding van de begrotingsbevoegdheden. Het Parlement deed in deze resolutie een tegenvoorstel voor de definitieve fase van de begrotingsprocedure, dat U vindt op pagina 14/15 van bijgaand document. Het valt op dat het Parlement hierin een formulering voor het eindstadium van de procedure gebruikt die vrijwel overeenkomt met de tekst zoals die thans in haar uiteindelijke vorm in Brussel voorligt. (bijlage II). Stelt nl. in beide gevallen de begroting definitief vast en indien deze instelling zich niet binnen een bepaalde termijn uitspreekt, wordt de begroting geacht te zijn goedgekeurd in de door de Raad geamendeerde versie. Van een recht om de begroting uiteindelijk te verwerpen is dus ook in het voorstel van het Parlement zelf dd. 10 december geen sprake.

Ook Uzelf en T hebben tijdens het debat in de Tweede Kamer over de resultaten van de Topconferentie en van de marathonzitting van 19 t/m 22 december niet gesproken over de mogelijkheid van verwerping. T heeft slechts tijdens de verklaring die hij op 22 december 's avonds in de Kamer aflegde herhaald wat er in het communiqué stond, te weten dat het Parlement de begroting uiteindelijk vaststelt. (Zie voor de handelingen bijlage III).

Van:

Datum:

Aan:

Onderwerp:

-2-

./.
./.
Het is overigens wel begrijpelijk dat het Europees Parlement op 11 maart (bijlage IV) en de Commissies voor buitenlandse zaken van de Eerste en Tweede Kamer op 18 maart (bijlage V) in een later stadium aandrongen op verkrijging van het recht tot verwerping van de begroting, omdat er sinds december twee dingen hadden plaatsgevonden:

- ./.
a. De Raad heeft in de concrete tekst tot wijziging van het Verdrag verduidelijkt wat hij bedoelde met de zinsnede uit het communiqué van 22 december (bijlage VI), te weten dat het Europees Parlement de door de andere instellingen overeenkomstig hun eigen bevoegdheden genomen besluiten en vastgestelde bepalingen dient te eerbiedigen. Dit is geschied door het Parlement ten aanzien van uitgaven die verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten in feite niet het laatste woord, maar slechts een recht tot het voorstellen van wijzigingen te geven. In feite komt dit op hetzelfde neer als de formulering in het communiqué van 22 december, aangezien nu eenmaal het Parlement in de bestaande institutionele opzet geen recht heeft om de wetgeving te amenderen.
- b. De Raad heeft, teneinde Frankrijk alsnog te doen instemmen met het besluit van december een concessie moeten doen inzake de mogelijkheid voor het Parlement om de administratieve uitgaven te verhogen. Hiervoor is een maximum stijgingspercentage ingevoerd.

Een aantal Parlementsleden is kennelijk bezorgd dat er na deze ingrepen te weinig mogelijkheid overblijft om door middel van het begrotingsrecht politieke druk op de Raad uit te oefenen.

U heeft tijdens twee raadszittingen gepoogd om de wens van het Europees Parlement om de begroting te kunnen verwerpen alsnog te doen verwezenlijken. Tijdens de Raadszitting van 7 maart heeft U terstond nadat Minister Harmel verslag had uitgebracht over zijn gesprek met de betrokken commissies uit het Europees Parlement, voorgesteld de tekst overeenkomstig de wens van het Parlement te wijzigen. Tijdens de Raadszitting van 20 maart heeft U dit voorstel herhaald met verwijzing naar de inmiddels door het Europees Parlement aanvaarde resolutie en ~~Van~~ de uitspraak van de beide Nederlandse Kamercommissies. U heeft als tweede mogelijkheid voorgesteld dat de bepaling uit paragraaf 4 van het nieuwe artikel 203 zou worden geschrapt die inhoudt dat de begroting wordt geacht definitief te zijn vastgesteld indien het Parlement niet binnen een bepaalde termijn de ontwerp-begroting heeft geamendeerd. Hiermee zou immers eveneens een conflict tussen Parlement en Raad kunnen worden uitgelokt. Beide malen hebben alle andere leden van de Raad Uw voorstel afgewezen.

Van:

Datum:

Aan:

Onderwerp:

-3-

2. Nederlandse reserves

./.

Omtrent de betekenis van de door Nederland tijdens de laatste Raadszitting aangebrachte reserves heeft U een verklaring gegeven in Uw antwoord op de vragen van de Heer Vredelingh (bijlage VII). Uit dit antwoord blijkt onder meer dat U tijdens de vorige raadszitting bereid was tot ondertekening over te gaan in de wetenschap dat in het huidige stadium van de ontwikkeling geen verbetering zou kunnen worden aangebracht in de voorliggende teksten. U zou dit tegenover de Kamercommissie kunnen herhalen, waarbij als redenen voor dit laatste kunnen worden aangevoerd:

- a. Sommige Raadsleden hebben principiële bezwaren tegen het recht van verwerping, waarbij zij onder meer aanvoeren dat dit niet past in de institutionele opzet van de verdragen.
- b. Anderen voeren praktische bezwaren aan, te weten dat men met verwerping in feite een continuering zou verkrijgen van het reeds vrij uitvoerig heen en weer zenden van ontwerpen tussen Raad en Parlement, zonder dat dit in de standpunten wijziging zou brengen.
- c. De meerderheid is in ieder geval niet bereid nog een letter te veranderen aan het met zo veel moeite bereikte compromis, aangezien men bevreesd is dat hiermee het gehele pakket in gevaar zou komen.

3. Mogelijkheden met handhaving van de huidige tekst

Ook zonder een uitdrukkelijk recht tot verwerping van de begroting, bindt de huidige tekst een aantal "machtsmiddelen" aan het Europees Parlement die deze instelling in staat stelt het beïnvloeden van de Gemeenschappen te beïnvloeden. Het ligt eigenlijk niet op de weg van een Lid van de Raad om het Parlement hierin de weg te wijzen. Bovendien lijkt het van het grootste belang dat de leden van de Kamercommissie van deze wetenschap geen gebruik maken naar buiten, omdat dan de kans groot is dat Frankrijk zal trachten om onderstaande mogelijkheden alsnog uit te sluiten. Onder dit voorbehoud zou U het volgende kunnen stellen.

- a. In het nieuwe artikel 203 (bijlage II, pagina 12 e.v.) wordt onderscheid gemaakt tussen uitgaven die wel of niet verplicht voortvloeien uit het verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten. Ten aanzien van de uitgaven die wel verplicht voortvloeien kan het Parlement slechts voorstellen tot wijziging indienen, zoals ook thans reeds het geval is. Ten aanzien van de overige uitgaven (dit zijn in feite de administratieve uitgaven) heeft het Parlement het laatste woord binnen de limiet van het maximum stijgingspercentage.

Van:

Datum:

Aan:

Onderwerp:

-4-

Een nadere omschrijving van verplichte en niet verplichte uitgaven ontbreekt echter. Slechts zal de Raad in zijn notulen een verklaring opnemen dat hij zich bij de aanvaarding van deze bepalingen heeft laten leiden door de indeling van de uitgaven zoals die voorkwam op een door de Voorzitter op 3 februari 1970 opgestelde lijst (bijlage VIII). U vindt deze verklaring op pagina 2 van de "groene pagina's" aan het einde van bijlage II.

(N.B. Er lijkt geen bezwaar tegen te bestaan dat U de Kamercommissie vertrouwelijk inzage geeft van de in de raadsnotulen op te nemen teksten en van de lijst van de Voorzitter van 3 februari. Daartoe voeg ik een tweetal exemplaren hierbij).

Het is echter minder interessant te weten waardoor de Raad zich heeft laten leiden, aangezien het Parlement daaraan immers niet is gebonden. Het Parlement kent slechts het verdrag en kan dit zelf interpreteren. Het Parlement zou ook een andere interpretatie dan de Raad kunnen geven aan de vraag welke uitgaven verplicht zijn en welke niet en de begroting dienovereenkomstig kunnen vaststellen.

Daartegen bestaat geen beroep bij het Hof van Justitie.

Dit kan betekenen dat het Parlement ofwel ontkent dat een bepaalde begrotingspost ^{gekend} dient te worden onder de uitgaven die verplicht voortvloeien uit het verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten, ofwel erkent dat dit op zichzelf wel het geval is maar vindt dat het betrokken verdragsartikel of besluit dwingt tot een lagere of hogere schatting van de uitgaven.

- b. Het Parlement kan door aan de Raad of aan de Commissie de middelen voor bepaalde administratieve uitgaven te onthouden (inkrimping personeel, gebouwen, enz.) deze instellingen voor ernstige moeilijkheden plaatsen, die dwingen tot een gesprek met het Parlement.

N.B. Uiteraard zal een Kamerlid U kunnen tegenwerpen dat de Raad teneinde evengenoemde manoeuvre tegen te gaan, zal trachten aan alle uitgavenposten zoveel mogelijk een raadsbesluit ten grondslag te doen leggen, zodat zij alsnog onder de verplichte uitgaven worden gebracht. Zo zou de Raad bijvoorbeeld kunnen proberen het personeelsbestand vast te leggen in een raadsbesluit. Het is echter niet duidelijk op welk verdragsartikel een dergelijk besluit gebaseerd zou kunnen zijn. Men zou kunnen denken aan artikel 209 van het EEG-Verdrag dat voorschrijft dat de Raad met unanimititeit en op voorstel van de Commissie de financiële reglementen vaststelt.

-5-

Van:

Datum:

Aan:

Onderwerp:

-5-

De huidige financiële reglementen zouden dan in die zin gewijzigd moeten worden, dat niet de begrotings-autoriteiten (dit is dus Raad en Parlement samen, zoals thans het geval is), maar de Raad alleen het personeelsbestand zou vaststellen. Dit vereist echter, indien het al mogelijk zou zijn, een voorstel van de Commissie en unanimitéit van de Raad. Het lijkt uitgesloten dat een van beide ooit tot de mogelijkheden zal behoren. Afgezien hiervan zou de Raad uiteraard hiermee tegens afwijken van de hierboven onder a genoemde notulen-verklaring.

In ieder geval behoeft het Parlement met een dergelijk besluit van de Raad geen genoegen te nemen, aangezien het immers, zoals hierboven onder a aangegeven, zelf kan interpreteren wat verplicht is en wat niet en dienovereenkomstig de begroting kunnen vaststellen.

4. Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat er onder de huidige omstandigheden geen enkele steun is te vinden bij onze partners om alsnog in de tekst de mogelijkheid op te nemen van een verwerping door het Parlement van de begroting. Wel biedt de huidige tekst echter een aantal mogelijkheden aan het Parlement om het op een conflict met de Raad te doen aankomen en daardoor het beleid te beïnvloeden.

Laten we niet vergeten dat vrijwel altijd de rechten van een parlement niet ontstaan door vaststelling van nauwkeurige teksten, maar door een machtsstrijd tussen regering en parlement, waarvan de resultaten vervolgens al of niet in een constitutie worden vastgelegd. De huidige tekst biedt voldoende mogelijkheid om deze strijd aan te gaan.

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat indien Nederland de huidige tekst zou afwijzen, het vrijwel zeker is dat daarmee het gehele pakket rondom de financiering zal vervallen, hetgeen niet alleen een ernstige terugslag voor het werk van de Gemeenschappen zou betekenen, maar bovendien de onderhandelingen met de toetredingskandidaten zou uitstellen ad calendas graecas.