

Position Paper Rondetafelgesprek Meerjarig Financieel Kader 2021-2027

Mr. dr. S.P. (Suzanne) Poppelaars*
November 2018

In mei 2018 presenteerde de Europese Commissie haar voorstellen voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2021-2027. Deze voorstellen omvatten een veelheid aan onderwerpen. In dit position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek dat de Tweede Kamercommissie voor Europese Zaken organiseert op 7 november 2018 ga ik in op de gevolgen van deze voorstellen voor het nationale budgetrecht van het Nederlandse parlement. Met name bespreek ik hieronder hoe een grotere Europese begroting leidt tot een inperking van het nationale budgetrecht (par. 1), wat de consequenties zijn van de extra eigen middelen die de Europese Commissie voorstelt (par. 2) en wat de gevolgen zijn van de voorgestelde hervormingscapaciteit (par. 3) en van de stabilisatiefunctie voor investeringen (par. 4). Tot slot ga ik kort in op de uitgaven die de Europese Commissie buiten de begroting om voorstelt en op de looptijd van het MFK (par. 5). Ik sluit af met een conclusie (par. 6).

Gelet op het bovenstaande ga ik dus niet in op de vraag of de EU-bestedingen omhoog moeten (zoals de Europese Commissie voorstelt vanwege toenemende Europese uitdagingen op bijvoorbeeld het terrein van migratie, veiligheid en klimaat) of juist omlaag (zoals de Nederlandse regering wil doordat de EU vanwege de Brexit kleiner wordt, waar een kleinere begroting bij zou horen). Ook de vraag of de voorgestelde uitgaven aan de twee grootste posten van de EU-begroting, landbouw en cohesie, voldoende zijn teruggeschroefd (de Europese Commissie meent van wel, de Nederlandse regering van niet), komt hieronder niet aan de orde, net zoals de vraag of het systeem van kortingen op de nationale opdrachten aan de EU terecht wordt afgebouwd. De beantwoording van deze (belangrijke) vragen zijn afhankelijk van ieders politieke afwegingen, die ik graag aan Kamerleden zelf laat.

1. Grotere EU-begroting leidt tot inperking nationaal budgetrecht

Een eerste punt dat voor het budgetrecht van het Nederlandse parlement van belang is, is de omvang van dat recht. Belangrijk om in dat kader te beseffen is dat een grotere Europese begroting leidt tot een inperking van het nationale budgetrecht. Op grond van artikel 105 Grondwet stellen regering en parlement de nationale begroting bij wet vast. In mijn proefschrift over het budgetrecht en Europese integratie, dat ik in februari 2018 aan de Radboud Universiteit verdedigde, maak ik een onderscheid tussen een formele en een materiële benadering van het op deze bepaling gebaseerde budgetrecht, dat ook van belang is voor de gevolgen van het MFK.¹

* Mr. dr. S.P. (Suzanne) Poppelaars is universitair docent Staatsrecht aan de Radboud Universiteit.

¹ S.P. Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie. De juridische consequenties van Europese integratie voor het Nederlandse en het Duitse budgetrecht*, Deventer: Kluwer 2018, p. 65 e.v. Zie ook: M. Diamant, *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur*, Deventer: Kluwer 2017. Het onderscheid tussen een formele en een materiële benadering van het budgetrecht is sinds de eurocrisis steeds vaker gebruikt, onder andere door de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (ook wel de Commissie-De Wit) die in april 2012 een rapport uitbracht over de crisismaatregelen die tussen september 2008 en januari 2009 zijn genomen, waaronder de nationalisatie van Fortis en de staatssteun voor ING (*Kamerstukken II* 2011/12, 31980, 61); door de Afdeling advisering van de Raad van State in een voorlichting (*Kamerstukken I* 2012/13, 33454, AB) en een advies (*Kamerstukken II* 2013/14, 33837, 4) uit 2013; door een werkgroep van de toenmalige Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven in een rapport over het parlementair budgetrecht in Europees perspectief van september 2014 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 31597, 7); en door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer in april 2015 in een rapport over het budgetrecht van de Tweede Kamer (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 33670, 11).

Een formele benadering van het budgetrecht richt zich op het recht van het parlement om, tezamen met de regering, de begroting bij wet vast te stellen, waartoe artikel 105 Grondwet slechts verplicht. Het materiële budgetrecht is breder en draait om de zeggenschap van het parlement bij budgettaire aangelegenheden.² Niet alleen moet het parlement bij wet begrotingen vaststellen, maar via de begrotingsbehandeling (en onderliggende wetgeving) moet het ook daadwerkelijk zeggenschap hebben over de uitgaven en inkomsten. Het parlement moet daarom voorgenomen bestedingen kunnen goed- of afkeuren.

In mijn proefschrift concludeer ik dat, hoewel een materiële benadering meer voor de hand zou liggen om aan het budgetrecht werkelijk betekenis toe te kennen, en een materiële lezing ook beter past bij de totstandkoming en ontwikkeling van het budgetrecht zoals vastgelegd in artikel 105 Grondwet,³ het parlement tot nu toe aan het budgetrecht in het kader van Europese integratie vooral een formele invulling heeft gegeven. Ik kom tot deze conclusie op basis van een bespreking van de parlementaire behandeling van de verschillende stappen van Europese integratie (o.a. het Verdrag van Maastricht, het Stabiliteits- en Groeipact en Europese crisismaatregelen, zoals het ESM-verdrag, het *six-pack*, het *two-pack* en het Stabiliteitsverdrag) en een rechtsvergelijking met Duitsland.

De nationale afdracht aan de EU in het kader van de Europese begroting is een uitgave waarover het parlement minder zeggenschap heeft dan over nationale uitgaven op grond van de nationale begroting. Niet alleen omdat het parlement bij de Europese begroting slechts een van de vele spelers is bij de vaststelling daarvan, maar ook omdat het geen rol speelt bij de vaststelling van de jaarlijkse Europese begrotingen op grond van het MFK. Het Nederlandse parlement heeft dus minder zeggenschap over de Europese uitgaven die vanuit de nationale afdracht aan de EU gefinancierd worden. Een toename van de Europese uitgaven en van de nationale afdrachten aan de EU leidt zo tot een inperking van het materiële budgetrecht van het Nederlandse parlement. Het is aan Kamerleden zelf om te bepalen of die inperking opweegt tegen een grotere financiële slagkracht van de EU.

2. Eigen middelen en EU-competentie t.a.v. fiscale aangelegenheden

Een tweede punt dat voor het budgetrecht van het Nederlandse parlement van belang is, zijn de extra eigen middelen die de Europese Commissie voorstelt op het terrein van de vennootschapsbelasting, emissiehandel en plastic verpakkingen.

Opvallend hieraan is dat de Europese Commissie zelf erkent dat zij nu niet bevoegd is om belastingen te heffen bij EU-burgers.⁴ De Europese Commissie stelt dat bij de invoering van deze nieuwe categorieën eigen middelen de nationale begrotingssoevereiniteit volledig wordt geëerbiedigd, omdat "bestaande belastinginstrumenten hoofdzakelijk op nationaal niveau worden ingezet". Tegelijkertijd erkent de Commissie dat de EU op bepaalde terreinen regels vaststelt om de wijze waarop belastingen worden toegepast, te harmoniseren. Terecht noemt de regering in haar reactie op deze voorstellen "de mogelijke inbreuk op de soevereiniteit van lidstaten op het gebied van directe belastingheffing".⁵

² De in de vorige voetnoot genoemde documenten die ook het onderscheid tussen een formele en een materiële benadering van het budgetrecht hanteren, geven ieder een eigen interpretatie van deze begrippen, waar met name in het geval van het materiële budgetrecht flinke verschillen tussen zitten. Zie: S.P. Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie. De juridische consequenties van Europese integratie voor het Nederlandse en het Duitse budgetrecht*, Deventer: Kluwer 2018, p. 76-79.

³ S.P. Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie. De juridische consequenties van Europese integratie voor het Nederlandse en het Duitse budgetrecht*, Deventer: Kluwer 2018, p. 79-94.

⁴ COM(2018) 325, p. 3.

⁵ *Kamerstukken II* 2017/18, 21501-20, 1349, p. 16.

Indien het Nederlandse parlement nu akkoord gaat met de introductie van deze eigen middelen, geeft het daarmee mijns inziens een deel van de begrotingsautonomie uit handen. Over belastingheffing op deze terreinen beslist dan immers niet langer het (toekomstige) Nederlandse parlement (tezamen met de Nederlandse regering) via de uitoefening van het budgetrecht, maar de EU-instellingen. Op grond van artikel 311 van het Verdrag betreffende de werking van Europese Unie (VWEU) stelt de Raad unaniem het zogenoemde eigenmiddelenbesluit vast, dat door de nationale parlementen moet worden goedgekeurd. Diezelfde bepaling geeft de Raad echter ook de bevoegdheid om in een verordening uitvoeringsmaatregelen rondom die eigen middelen vast te leggen. Hiermee dient, naast de Raad, het Europees Parlement in te stemmen. Instemming van de nationale parlementen is bij deze uitvoeringsverordening, anders dan bij het eigenmiddelenbesluit, niet vereist. Mijns inziens is dus van groot belang om nauwgezet na te gaan welke onderwerpen in het voorgestelde eigenmiddelenbesluit zijn vastgelegd, en welke in de voorgestelde uitvoeringsverordening. Met (wijziging van) eerstgenoemde moet het Nederlandse parlement immers instemmen, met de tweede niet.

In de voorgestelde uitvoeringsverordening rondom de eigen middelen zijn nu onder meer de toepasselijke afdrachtpercentages vastgelegd voor de voorgestelde eigen middelen van de EU.⁶ Dat betekent dat de EU-instellingen deze percentages, en dus de hoeveelheid aan de EU af te dragen belasting, kunnen wijzigen, zonder dat het Nederlandse parlement daar aan te pas komt. Zouden deze in het eigenmiddelenbesluit zelf zijn opgenomen, dan was instemming van het Nederlandse parlement wel vereist. De EU-instellingen kunnen op grond van de huidige voorstellen dus, nadat eenmaal is ingestemd met deze extra eigen middelen, zelf daarin (tot op zekere hoogte) wijzigingen aanbrengen, wat de begrotingsautonomie van het Nederlandse parlement inperkt.

Van belang in dit kader zijn ook het werkprogramma dat de Europese Commissie eind oktober presenteerde voor 2019 en de toespraak van de voorzitter van de Commissie Jean-Claude Juncker afgelopen september over de zogenoemde Staat van de Unie 2018.⁷ Hierin stelt de Europese Commissie onder andere voor om de besluitvorming over "bepaalde zaken op belastinggebied" te wijzigen van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid, om te komen tot een meer efficiënte wijze van besluitvorming.⁸ Hoewel voor het wijzigen van deze besluitvormingsprocedure instemming van iedere lidstaat vereist is, waardoor die wijziging wellicht niet snel realiteit zal worden, en dit voorstel geen deel uitmaakt van het voorgestelde MFK, is het mijns inziens zaak om deze ontwikkelingen scherp te volgen, mede gelet op de hiervoor besproken voorstellen van de Europese Commissie rondom de nieuwe eigen middelen. Zouden "bepaalde zaken op belastinggebied" immers via gekwalificeerde meerderheid geregeld worden, in plaats van via unanimititeit, verliest ook de Nederlandse regering zeggenschap daarover. De EU-instellingen zouden dan besluiten kunnen nemen over belastingheffing in onder andere Nederland waar Nederland op tegen is, zonder dat de Nederlandse regering of het Nederlandse parlement dit besluit kan tegenhouden.

Ook voor het bovenstaande geldt dat Kamerleden zelf een afweging zullen moeten maken of zij de vermindering van de begrotingsautonomie als gevolg van de voorstellen van de Europese Commissie op het terrein van de eigen middelen van de EU voldoende gecompenseerd vinden door de voordelen die de Commissie in dat kader noemt, zoals het feit dat deze middelen laten zien op welke gebieden de EU

⁶ Zie het voorgestelde artikel 1 COM(2018) 327.

⁷ COM(2018) 800; https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_nl.

⁸ Zie: COM(2018) 800, p. 2 en 10; Staat van de Unie 2018, p. 11.

toegevoegde waarde heeft en er zo, tezamen met andere inkomstenbronnen, voldoende ontvangsten worden gegenereerd om de EU-uitgaven te dekken.⁹

3. Hervormingscapaciteit

Een volgend punt dat van belang is voor het budgetrecht van het Nederlandse parlement zijn de voorstellen van de Europese Commissie op het terrein van de economische en monetaire unie (EMU). De Commissie stelt in deze context verschillende nieuwe begrotingsinstrumenten voor. Ik richt mij hieronder allereerst op de voorgestelde hervormingscapaciteit (*Reform Delivery Tool*) en vervolgens op de stabilisatiefunctie voor investeringen.¹⁰

Eerstgenoemde maatregel is bedoeld om achterblijvende implementatie van structurele hervormingen in lidstaten te verbeteren, met name zoals aangewezen in het Europees Semester (de Europese kalender voor de begrotingsbehandeling) en de landspecifieke aanbevelingen die daarvan onderdeel uitmaken. Het gaat bijvoorbeeld om hervormingen op het terrein van de arbeidsmarkt, het onderwijs of het openbaar bestuur.¹¹ Financiële en technische ondersteuning vanuit de EU moet een lidstaat aanzetten om de voorgestelde hervormingen te implementeren. Een lidstaat kan op eigen initiatief een voorstel doen voor een pakket van hervormingen bij de Europese Commissie, waarna zij besluit over de toekenning van een financiële bijdrage. Voor de hervormingscapaciteit is 22 miljard euro beschikbaar in het voorstel van de Europese Commissie.¹²

De Nederlandse regering is vrij positief over deze koppeling tussen de EU-begroting en de uitvoering van structurele hervormingen.¹³ Voor het nationale budgetrecht is mijns inziens van belang dat dit nieuwe instrument de druk verhoogt om de door de EU-instellingen voorgestelde hervormingen in het kader van het Europees Semester door te voeren. Hoewel deelname aan dit voorgestelde programma vrijwillig is, het doorvoeren van hervormingen nog steeds een nationale kwestie blijft en de EU-instellingen met name boetes kunnen opleggen als de overheidsfinanciën te ver uit de pas gaan lopen, stimuleert een financiële tegemoetkoming vanzelfsprekend de implementatie van de door de EU gewenste hervormingen. Waar tot nu toe de coördinatie van het economisch beleid van de verschillende lidstaten, dat nog steeds een nationale aangelegenheid is, vooral gezocht is in correctieve mechanismen, zoals boetes achteraf als de overheidsfinanciën niet op orde waren, gaat van dit voorgestelde instrument juist een preventieve werking uit; de lidstaten worden immers gestimuleerd om een bepaald type begrotingsbeleid te voeren. Een positief effect hiervan kan zijn dat andere lidstaten het economisch beleid gaan voeren dat Nederland (tezamen met andere EU-landen) voorstaat. Onder andere de eurocrisis, maar bijvoorbeeld ook de huidige ontwikkelingen in Italië laten zien dat dat nu zeker niet altijd het geval is. Tegelijkertijd betekent dit ook een verhoging van de druk voor Nederland om bepaalde hervormingen door te voeren. Hoewel Nederland er nog steeds voor kan kiezen om voorgestelde landspecifieke aanbevelingen naast zich neer te leggen en in zoverre het nationale budgetrecht onaangetaast blijft, wordt die keuze minder aantrekkelijk als dat betekent dat het een financiële bijdrage misloopt.

Daarbij is van belang dat de wijze waarop de procedure rondom de voorgestelde hervormingscapaciteit is vormgegeven, wel degelijk een inperking van het parlementaire budgetrecht oplevert. Om te

⁹ COM(2018) 325, p. 2-3.

¹⁰ Zie over beide voorstellen: COM(2018) 391 en COM(2018) 387.

¹¹ COM(2018) 391, p. 13.

¹² COM(2018) 391, p. 13.

¹³ *Kamerstukken II* 2017/18, 22112, 2633, p. 6.

voorkomen dat lidstaten na uitkering van een financiële bijdrage een hervorming zouden terugdraaien, kan de Europese Commissie tot vijf jaar na de uitkering deze terugvorderen als sprake is van het ongedaan maken of aanzienlijk wijzigen van een hervorming.¹⁴ Dat betekent dat als er in die vijf jaar bijvoorbeeld tussentijds een regeringswisseling plaatsvindt, het die regering en het parlement niet geheel vrijstaat om het economisch beleid te voeren dat zij wenselijk vinden. Althans, aan het terugdraaien van een hervorming van een vorig kabinet zijn hoge kosten verbonden, doordat de eerder ontvangen financiële bijdrage vanuit de EU moet worden terugbetaald (naast de kosten die überhaupt gepaard gaan met het terugdraaien van een doorgevoerde hervorming). Het is de vraag of het parlement deze inperking van het nationale budgetrecht vindt opwegen tegen de positieve prikkel die van deze hervormingscapaciteit uitgaat voor het voeren van een gezond begrotingsbeleid, zoals door de EU gedefinieerd.

4. Stabilisatiefunctie voor investeringen

Een ander voorstel waar eveneens druk vanuit gaat om een bepaald begrotingsbeleid te voeren, is het plan om een Europese stabilisatiefunctie voor investeringen op te richten (ook wel *European Investment Stabilisation Function*, EISF, genoemd).¹⁵ Dit voorstel moet ervoor zorgen dat publieke investeringen op peil blijven als een lidstaat getroffen wordt door grote asymmetrische schokken.¹⁶ Doel hiervan is te voorkomen dat economische tegenspoed langer duurt door wegvallende overheidsinvesteringen. Financiering hiervan verloopt via leningen vanuit de Europese Commissie aan een lidstaat, waarvoor zij zelf een lening afsluit op de financiële markten. Het totale bedrag aan uitstaande leningen zal maximaal 30 miljard euro bedragen.¹⁷ Een lidstaat kan een beroep doen op het instrument als het werkloosheidspercentage snel is opgelopen.¹⁸

De voorwaarden rondom het gebruik van deze voorgestelde stabilisatiefunctie laten zien dat ook deze plannen van de Europese Commissie een inperking van het nationale budgetrecht inhouden, op het moment dat gebruik wordt gemaakt van die stabilisatiefunctie. Een lidstaat is dan namelijk verplicht om zijn overheidsinvesteringen op het gemiddelde niveau van de voorgaande vijf jaar te houden.¹⁹ Daarnaast komen alleen lidstaten die zich houden aan besluiten en aanbevelingen in het kader van het begrotings- en macro-economisch toezicht in de EU in aanmerking voor de stabilisatiefunctie.²⁰ Bovendien vermeldt het voorstel dat de lidstaten een gezond begrotingsbeleid moeten nastreven en in tijden van economische voorspoed begrotingsbuffers moeten opbouwen om in aanmerking te komen voor leningen vanuit de stabilisatiefunctie.²¹ Door de voorwaarden die de Europese Commissie stelt voor het gebruik van de stabilisatiefunctie, neemt de zeggenschap van het nationale parlement (en de regering) ten aanzien van het te voeren begrotingsbeleid dus af als gebruik wordt gemaakt van deze functie. Overigens is deelname aan dit instrument vrijwillig. Zolang Nederland hier geen gebruik van maakt, zijn er in zoverre geen gevolgen voor het nationale budgetrecht, anders dan dat dit instrument kan leiden tot verhoging van nationale afdrachten in geval van verliezen op de leningen.

¹⁴ Zie het voorgestelde artikel 16 COM(2018) 391.

¹⁵ Zie: COM(2018), 387.

¹⁶ COM(2018) 387, p. 3.

¹⁷ COM(2018) 387, p. 11.

¹⁸ COM(2018) 387, p. 13.

¹⁹ COM(2018) 387, p. 3-4.

²⁰ COM(2018) 387, p. 3.

²¹ COM(2018) 387, p. 3.

5. Uitgaven buiten begroting om en looptijd MFK

Verder moet worden opgemerkt dat het voorstel van de Europese Commissie voor het MFK 2021-2027 uitgaven bevat buiten de Europese begroting om, zoals voor de oprichting van een Europese vredesfaciliteit.²² Zoals door de Nederlandse regering in reactie daarop opgemerkt, zouden vanuit het idee van transparantie en duidelijkheid zaken zo veel mogelijk vanuit de Europese begroting gefinancierd moeten worden.²³ In zoverre moeten deze uitgaven buiten de begroting om kritisch tegen het licht worden gehouden.

Een ander punt van aandacht is de looptijd van de voorgestelde Europese begroting. Die is wederom zeven jaar, net als bij het huidige MFK, dat loopt van 2014-2020. Dat betekent dat de looptijd van de Europese begroting niet gelijkloopt met de zittingsduur van het Europees Parlement. Het Europees Parlement dient het MFK goed te keuren (en de Raad moet daarmee unaniem instemmen).²⁴ In zoverre komt aan het Europees Parlement ten aanzien van de Europese begroting dus het budgetrecht toe. Doordat de zittingsduur van het Europees Parlement echter niet gelijkloopt met de looptijd van het MFK, stelt dit budgetrecht momenteel weinig voor. De Commissie wil bijvoorbeeld graag overeenstemming bereiken over het voorgestelde MFK voor de volgende verkiezingen voor het Europees Parlement in mei 2019.²⁵ Hoewel dit streven überhaupt als bijzonder ambitieus en tamelijk onhaalbaar wordt gezien, zou dit ook betekenen dat er komend voorjaar verkiezingen plaatsvinden voor een Europees Parlement dat in de jaren daarna weinig zeggenschap en slagkracht heeft, nu het immers niet mede kan beslissen over de inrichting van het MFK. Dat kader zou dan immers al voor zeven jaar vastliggen en de jaarlijkse begrotingen, waarmee het Europees Parlement ook moet instemmen, moeten passen binnen datzelfde meerjarige kader. De Commissie erkent weliswaar dat het wenselijk is om de looptijd van het MFK af te stemmen op de zittingsduur van de EU-instellingen, maar wil daar pas in 2028 mee beginnen.²⁶ Het is de vraag of de Europese verkiezingen niet eerder al een serieuzere invulling van het Europese budgetrecht vergen.

6. Conclusie

Samengevat zie ik de volgende aandachtspunten voor het parlementaire budgetrecht bij het voorgestelde MFK 2021-2027:

- Een grotere Europese begroting leidt tot een inperking van het nationale (materiële) budgetrecht.
- Indien het Nederlandse parlement akkoord gaat met de introductie van de voorgestelde Europese eigen middelen, geeft het daarmee een deel van de begrotingsautonomie uit handen.
- De voorgestelde hervormingscapaciteit en stabilisatiefunctie voor investeringen leiden tot druk om een bepaald begrotingsbeleid te voeren en kunnen bij gebruikmaking daarvan leiden tot een inperking van het parlementaire budgetrecht.
- De uitgaven die de Europese Commissie voorstelt buiten de begroting om moeten kritisch tegen het licht worden gehouden.
- De looptijd van het MFK moet zo snel mogelijk gelijk worden gesteld aan de zittingsduur van het Europees Parlement.

²² Zie: COM(2018) 321, p. 22 en het voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, 9736/18 en HR(2018) 94.

²³ *Kamerstukken II* 2017/18, 22112, 2681, p. 5.

²⁴ Artikel 312 VWEU.

²⁵ COM(2018), 321, p. 30.

²⁶ COM(2018), 321, p. 26.