



Parlement en Wetenschap

EMU-VOORSTELLEN

Deze publicatie is gemaakt in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, de KNAW, NWO, VNSU en de Jonge Akademie.
Auteur [Suzanne Poppelaars](#) *, Universitair Docent Staatsrecht Radboud Universiteit

april 2018

Centrale vraagstelling

Op 6 december 2017 presenteerde de Europese Commissie verschillende voorstellen voor verdergaande Europese economische en monetaire integratie.¹ In deze factsheet ga ik in op de mogelijke knelpunten tussen deze voorstellen en het nationale constitutionele recht. De voorgelegde hoofdvraag vanuit de Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer luidt:

❖ **Hoe verhouden de EMU-voorstellen van december 2017 zich tot het Nederlandse constitutionele stelsel, in het bijzonder ten aanzien van het parlementaire budgetrecht?**

De plannen van de Europese Commissie omvatten een veelheid aan voorstellen. Gelet op de lengte van deze bijdrage is het niet mogelijk om op alle aspecten uitgebreid in te gaan. Ik behandel hieronder daarom de punten die mijns inziens de meeste nadruk verdienen vanuit nationaal constitutioneelrechtelijk perspectief. Ik begin met een korte uiteenzetting over de reikwijdte van het parlementaire budgetrecht. Die reikwijdte is mijns inziens bepalend voor het constitutionele oordeel over de voorstellen van de Europese Commissie.

Het parlementaire budgetrecht

Het budgetrecht is vastgelegd in artikel 105 Grondwet. Het eerste lid van deze bepaling stelt: 'De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld.' Op basis van deze bepaling is niet geheel duidelijk wat de precieze reikwijdte van het parlementaire budgetrecht is. 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 budgetrecht.²

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. Het materiële budgetrecht draait om de zeggenschap van het parlement bij budgettaire aangelegenheden.³ Niet alleen moet het parlement bij wet begrotingen vaststellen, maar via de begrotingsbehandeling (en onderliggende wetgeving) moet het ook

* Mr. dr. S.P. (Suzanne) Poppelaars is universitair docent Staatsrecht aan de Radboud Universiteit. Op 9 februari 2018 promoveerde zij op het proefschrift *Het nationale budgetrecht en Europese integratie. De juridische consequenties van Europese integratie voor het Nederlandse en het Duitse budgetrecht*. Promotoren waren prof. mr. P.P.T. (Paul) Bovend'Eert en mr. J.L.W. (Hansko) Broeksteeg. De dissertatie is inmiddels aan verschillende leden van de Commissie voor Financiën aangeboden en kan op verzoek ook aan anderen worden toegestuurd. Zie voor een eveneens recent verschenen dissertatie over dit onderwerp ook: Diamant 2017.

1 COM(2017) 821.

2 Poppelaars 2018, p. 65 e.v. Dit onderscheid 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).

3 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: Poppelaars 2018, p. 76-79.

daadwerkelijk zeggenschap hebben over de uitgaven en inkomsten. Het parlement moet daarom voorgenomen bestedingen kunnen goed- of afkeuren. Het treedt daarmee in de inhoud van bestedingen. Dit onderscheid is niet dichotoom, maar vormt een continuüm dat van formeel naar materieel loopt.

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 (zo blijkt uit mijn proefschrift),⁴ concludeer ik daarin dat 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). Zo stelde de regering al bij de parlementaire behandeling van het Verdrag van Maastricht dat het feit dat de keuzemogelijkheden van de regering en het parlement bij de inrichting van de begroting als gevolg van de Europese economische coördinatie afnamen, geen aantasting van het budgetrecht inhoudt.⁵ Deze formele benadering van het budgetrecht werd tijdens de eurocrisis steeds opnieuw bevestigd.

De reikwijdte van het budgetrecht en de daarmee samenhangende formele of materiële interpretatie van dit recht zijn zoals gezegd bepalend voor het constitutionele oordeel over de voorstellen van de Europese Commissie van december 2017. Voorstanders van een meer formele interpretatie zullen de voorstellen van de Commissie vanuit constitutioneel oogpunt niet als problematisch ervaren. Aan de vaststelling van begrotingen bij wet veranderen deze plannen immers niets. Dat ligt anders bij een meer materiële benadering van het budgetrecht. Hoewel een materiële benadering verschillende nadelen kent (zoals het bemoeilijken van de Europese samenwerking), gaat mijn voorkeur uit naar deze meer inhoudelijke lezing van het budgetrecht, omdat anders een belangrijk recht van het parlement betekenisloos kan worden.⁶ Vanuit dat perspectief ga ik hieronder in op verschillende aspecten van de voorstellen van de Europese Commissie.

Europees Monetair Fonds

De Europese Commissie stelt onder andere voor om het huidige Europees Stabiliteitsmechanisme (hierna: ESM) op te laten gaan in een nieuw te vormen Europees Monetair Fonds (EMF). Het EMF kent eenzelfde doel als het ESM: het verlenen van financiële bijstand aan lidstaten van de Eurozone met ernstige financieringsproblemen. Het EMF zou, anders dan bij het ESM nu het geval is wegens oprichting bij intergouvernementeel verdrag, onderdeel uitmaken van de Europese rechtsorde.

Het voorstel van de Europese Commissie voor een EMF bevat verschillende bijzonderheden. Hoewel de Europese Commissie benadrukt dat de financiële en institutionele structuur van het ESM overeind blijft,⁷ stelt zij vervolgens toch enkele belangrijke wijzigingen voor in de opzet van het noodfonds. Met name de wijzigingen rondom de besluitvormingsprocedure bij het verlenen van steun aan een lidstaat van de Eurozone hebben mijns inziens grote gevolgen voor de positie van het parlement, zoals hieronder nader wordt uitgewerkt. Opvallend is dan ook dat de Europese Commissie spreekt van "een beperkt aantal nieuwe elementen" die aan het EMF (ten opzicht van het ESM) worden toegevoegd.⁸

Om de constitutioneelrechtelijke consequenties van het voorstel van de Europese Commissie om het ESM op te laten gaan in een EMF te kunnen duiden, is het van belang om eerst kort stil te staan bij de positie van het parlement bij het huidige ESM. Die is mijns inziens momenteel zwak.⁹ De betrokkenheid van het parlement is in een zogeheten informatieprotocol vastgelegd.¹⁰ Dit protocol is uiteengezet in een brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer. Het is daarmee een beleidsstuk en juridisch niet bindend. Een van de belangrijkste besluiten die binnen het ESM kan worden genomen is het besluit om steun te verlenen. Dit besluit wordt bij toepassing van de reguliere procedure bij unanimitie genomen,

4 Poppelaars 2018, p. 79-94.

5 *Kamerstukken II* 1991/92, 22647, A, p. 53; *Kamerstukken II* 1992/93, 22647, 13, p. 108.

6 Poppelaars 2018, p. 452-458.

7 COM(2017) 827, p. 6.

8 COM(2017) 827, p. 6.

9 Zie voor een ander oordeel: Höing 2015, p. 52, 58.

10 *Kamerstukken II* 2014/15, 21501-07, 1217.

waardoor de Nederlandse minister van Financiën met dit besluit moet instemmen.¹¹ Op basis van het protocol heeft het parlement bij dit besluit geen instemmingsrecht. Het protocol noemt het slechts 'wenselijk' dat de regering en de Tweede Kamer van gedachten wisselen over dit besluit, "mede gelet op de omvang van de steunbedragen waarbij het hier doorgaans om gaat".¹²

In het voorstel van de Europese Commissie wordt een besluit tot het verlenen van steun vanuit het EMF aan een lidstaat voortaan genomen met gekwalificeerde meerderheid.¹³ De Nederlandse minister van Financiën zou daarmee zijn vetorecht verliezen. De positie van het parlement, die mijns inziens zoals gezegd bij het ESM al vrij zwak is, wordt daarmee nog minder sterk. De zeggenschap van het parlement bij de besteding van publieke middelen neemt daarmee verder af, wat een beperking van het materiële budgetrecht oplevert. Gelet op de omvangrijke financiële bijdragen die de betreffende lidstaten zouden leveren aan het EMF, is een grotere parlementaire zeggenschap over de besteding van deze middelen wat mij betreft wenselijk.

Een voorbeeld kan op dit punt genomen worden aan de positie van de Duitse Bondsdag.¹⁴ In Duitsland is uitdrukkelijk voor een materiële invulling van het budgetrecht gekozen, wat heeft geleid tot zeer gedetailleerde wetgeving over onder andere de positie van de Bondsdag bij het ESM (vgl. een niet bindend informatieprotocol).¹⁵ De Bondsdag moet op grond daarvan instemmen met onder andere het besluit tot steunverlening (vgl. de inhoud van het informatieprotocol: het is 'wenselijk' dat de regering en de Tweede Kamer hierover van gedachten wisselen).¹⁶

Ook de Europese Commissie erkent het belang van democratische verantwoording ten aanzien van het EMF. Zij stelt in de concept-verordening daarom twee zeer vergelijkbare bepalingen voor over een verantwoordingsplicht ten aanzien van enerzijds het Europees Parlement en anderzijds de nationale parlementen.¹⁷ Overigens ligt democratische verantwoording richting het Europees Parlement in dit kader mijns inziens minder voor de hand, nu het gaat om de besteding van nationale middelen. Op grond van de voorgestelde bepalingen ontvangen het Europese parlement en de nationale parlementen voortaan jaarlijks een verslag van het EMF over zijn werkzaamheden, kunnen de parlementen de uitvoerend directeur van het EMF uitnodigen en kunnen zij vragen stellen aan het EMF. Mijns inziens dient democratische verantwoording echter verder te gaan dan het enkel stellen van vragen of het uitnodigen van sprekers. Zij moet kunnen resulteren in een juridisch bindend besluit van het parlement. Bovendien kan het parlement nu al te allen tijde vragen stellen of gasten uitnodigen. De invulling van de democratische verantwoording rondom het functioneren van het EMF, waar de Europese Commissie het belang van onderstreept,¹⁸ is daarom mijns inziens vrij mager. Ook de hiervoor beschreven voorgestelde wijzigingen in de besluitvormingsprocedure bij de inzet van het EMF, die de positie van de meeste nationale parlementen zwakker maakt, en waar ook het Europees Parlement geen rol in heeft, roept de vraag op of dit voorstel recht doet aan het belang dat de Europese Commissie zegt toe te kennen aan democratische verantwoording.

Samenvatting ESM/ESF

- ❖ Huidige ESM beperkt materiële budgetrecht doordat het parlement geen instemmingsrecht heeft bij ESM-besluiten.
- ❖ EMF zal dit recht nog meer beperken doordat besluitvorming in voorstel Europese Commissie verschuift van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid.
- ❖ Voorstel Europese Commissie rondom democratische verantwoording mager.

¹¹ Zie artikel 5, eerste en zesde lid, sub f, ESM-verdrag jo. artikel 4, derde lid, ESM-verdrag. Er is tevens een zogenoemde spoedstemprocedure mogelijk, waarbij besluiten kunnen worden genomen met gekwalificeerde meerderheid (zie artikel 4, vierde lid, ESM-verdrag). De Nederlandse minister van Financiën kan dan overstemd worden.

¹² *Kamerstukken II 2014/15, 21501-07, 1217, p. 3-4.*

¹³ COM(2017) 827, p. 7. Zie ook de kritische reactie van de regering op dit punt: BNC-fiche COM(2017) 827, p. 6.

¹⁴ Zie daarover: Poppelaars 2018, p. 369-440.

¹⁵ *Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus* (vaak afgekort tot ESMFinG), BGBl. I 2012, nr. 43, p. 1918 (13 september 2012).

¹⁶ Artikel 4, eerste lid, ESMFinG.

¹⁷ Zie artikel 5 en 6 Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van het Europees Monetair Fonds, COM(2017) 827. Deze bepalingen zijn vergelijkbaar met de positie van nationale parlementen bij de bankenunie, zie: artikel 21 Verordening (EU) nr. 1024/2013 van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en artikel 46 Verordening (EU) nr. 806/2014 van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010. Zie daarover: Fromage & Ibrido 2016.

¹⁸ COM(2017) 827, p. 4: "Democratische verantwoording is een essentieel aspect van het debat over de toekomst van Europa."

Europese Minister van Financiën

Een ander voorstel van de Europese Commissie is de instelling van een Europese minister van Financiën. Ook dit aspect kan vanzelfsprekend belangrijke gevolgen hebben voor het materiële budgetrecht. Die gevolgen zijn echter afhankelijk van de bevoegdheden die aan een Europese minister van Financiën worden toegekend, waarover nog veel verschillende ideeën bestaan.¹⁹ Relevant in dit kader is vooral dat de Europese Commissie een rol ziet weggelegd voor een Europese minister van Financiën bij de verdere coördinatie van het economische beleid van de lidstaten en bij het bepalen en uitvoeren van een passend begrotingsbeleid voor de eurozone.²⁰ Deels passen deze taken en bevoegdheden binnen al gemaakte Europese afspraken. In zoverre is het echter de vraag waarom het nodig zou zijn om hiervoor een nieuw ambt te creëren. Zou de Europese Commissie voor de uitvoering van deze taken verdergaande bevoegdheden aan een Europese minister van Financiën willen toekennen, dan zal dat consequenties hebben voor het materiële budgetrecht van het nationale parlement. De precieze bevoegdheden van een mogelijke Europese minister van Financiën blijven echter onduidelijk, waardoor een constitutioneelrechtelijk eindoordeel op dit moment moeilijk te geven valt.

Samenvatting Europese Minister van Financiën

- ❖ Huidige plannen Europese Commissie nog weinig concreet. Bevoegdheden van Europese minister van Financiën bepalen gevolgen voor materieel budgetrecht.

Europees Budget

Een laatste punt dat vanuit het licht van het materiële budgetrecht van belang is rondom de voorstellen van de Europese Commissie, is het voorstel om een zogenoemde stabilisatiefunctie op te richten om bij grote asymmetrische schokken het investeringsniveau op peil te houden.²¹ Het voorstel van de Europese Commissie is op dit punt nog minder concreet dan de plannen voor een Europese minister van Financiën. Vergelijkbare plannen zijn het instellen van een Europees budget of begrotingscapaciteit (al dan niet voor specifieke doeleinden) of het vergroten van de Europese begroting. Voor dit soort plannen geldt dat zij gefinancierd worden vanuit nationale middelen. Gaat het daarbij om bestedingen die opgaan in een groter geheel, zoals de Europese begroting, of waarvan vooraf niet duidelijk is waaraan zij precies besteed worden, dan levert dit een beperking van het materiële budgetrecht op. Het parlement verliest daarmee immers de zeggenschap over dat deel van de publieke middelen (eventueel gecompenseerd door zeggenschap vanuit het Europees Parlement). De beperking van het materiële budgetrecht geldt in mindere mate indien aan een dergelijk Europees fonds een meer specifieke bestemming wordt toegekend.

Samenvatting Europees Budget

- ❖ Plannen Europese Commissie nog weinig concreet. Europese stabilisatiefunctie wordt gefinancierd vanuit nationale middelen, waarover parlement dan zeggenschap verliest. Beperking van materieel budgetrecht (eventueel gecompenseerd door zeggenschap vanuit het Europees Parlement). Hoe concreter de bestedingen vooraf vastliggen, des te beperkter de inperking van het materiële budgetrecht.

¹⁹ In een voorlichting van november 2017, die op verzoek van de Tweede Kamer tot stand kwam, stond de Raad van State uitgebreid stil bij de verschillende modaliteiten die mogelijk zijn voor een Europese minister van Financiën, zie: Raad van State 2017, p. 54.

²⁰ COM(2017) 823, p. 4-5.

²¹ COM(2017) 821, p. 9. Zie hierover ook: Diamant 2017, p. 160-161, 330-331; Raad van State 2017, p. 54.

Conclusies

Een deel van de voorstellen van de Europese Commissie van december 2017 is nog betrekkelijk vaag. Een constitutioneel oordeel vanuit het licht van het budgetrecht is daarmee lastig te geven. De plannen voor een EMF lijken momenteel het verst gevorderd. Vanuit het materiële budgetrecht bezien kleven aan dit voorstel belangrijke bezwaren waar het gaat om de voorgestelde wijzigingen in de besluitvormingsprocedures. De positie van het parlement bij de inzet van het ESM/EMF zou hierdoor verder verzwakken. Het parlement zal moeten beslissen wat het zwaarder vindt wegen: de keuze voor efficiëntie in de Europese besluitvorming of behoud van zeggenschap over de significante stroom nationale middelen die naar het EMF gaat. Het parlement kiest daarmee of het verder gaat op de ingeslagen weg van een meer formele benadering van het budgetrecht, of dat het besluit aan dit recht een meer inhoudelijke invulling te geven.

Bronnen

- M. Diamant, *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur*, Deventer: Kluwer 2017.
- D. Fromage & R. Ibrido, *Democratic Accountability and Parliamentary Oversight over the ECB. The Banking Union Experience*, Rome: LUISS SOG Working Papers (nr. 40), 2016.
- O. Höing, *Asymmetric Influence: National Parliaments in the European Stability Mechanism*, Keulen: 2015.
- 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.
- Raad van State, *De staat van de euro*, Den Haag: Raad van State 2017.

De Jonge Akademie, KNAW, NWO en VSNU bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in dit document is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet door de wetenschapsorganisaties geïnterpreteerd.